

LE RÉGIME FINANCIER DES FONDS DE CONCOURS

Thèse pour le Doctorat en Droit

Présentée et soutenue le 14 Juin 1930, à 14 heures.

par

PAUL REYROLES

ANCIEN ÉLÈVE DE L'ÉCOLE POLYTECHNIQUE
INGÉNIEUR DES TÉLÉGRAPHES

JURY :

Président : M. ALLIX, Professeur

Suffragants : MM. PERREAU, Professeur

LESCURE, Professeur.

LES PRESSES MODERNES

45, rue de Maubeuge

PARIS

1930

UNIVERSITE DE PARIS — FACULTE DE DROIT

LE RÉGIME FINANCIER DES FONDS DE CONCOURS

Thèse pour le Doctorat en Droit

Présentée et soutenue le 14 Juin 1930, à 14 heures.

par

PAUL REYROLES

ANCIEN ÉLÈVE DE L'ÉCOLE POLYTECHNIQUE
INGÉNIEUR DES TÉLÉGRAPHES

JURY :

Président : M. ALLIX, Professeur

Suffragants : MM. PERREAU, Professeur
LESCURE, Professeur.

LES PRESSES MODERNES
45, rue de Maubeuge
PARIS

1930

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Les services publics sont répartis en France entre un organisme central (l'Etat), des organismes locaux (départements, communes, colonies), des organismes à compétence spéciale (établissements publics). Il en résulte, pour l'activité de ces diverses administrations publiques, une délimitation nécessaire, mais non intangible. L'Etat, qui doit satisfaire, en principe, aux intérêts généraux de la nation, laisse aux collectivités locales ou aux établissements publics le soin de pourvoir à des besoins locaux ou spéciaux : l'Etat, par exemple, aura dans sa sphère d'action l'entretien et le développement des grandes voies de communication, les départements et les communes auront à créer et à maintenir en bon état de viabilité les routes départementales, les chemins vicinaux ou ruraux. Si la nécessité d'une organisation basée sur la distinction entre l'intérêt général et l'intérêt local a conduit à un tel cloisonnement, on peut dire cependant qu'une foule de cas particuliers laisseraient planer le doute sur la personne intéressée, si les lois et règlements n'avaient opéré, une fois pour toutes, une classification. En effet, l'exécution par l'Etat de tel ou tel acte n'intéresse souvent pas au même degré les divers éléments du pays. Inversement, la réalisation de certains travaux, par exemple par un organisme local, pourra avoir une répercussion très heureuse sur l'ensemble de la nation. Il est juste, dans ces conditions, que le budget de l'Etat

aide les administrations locales ou établissements publics dans la marche de certains de leurs services, lorsque l'intérêt général est en jeu. Cette aide s'étend, en vertu du même principe, à de nombreuses sociétés et à de simples particuliers. L'examen du budget permettrait de se rendre compte de l'importance des sommes affectées à cet usage avec plus ou moins d'opportunité. Ce sont là des subventions.

Le phénomène inverse se produit également. On voit très souvent, dans des dépenses d'intérêt public qui ne peuvent être faites que par l'Etat de par la répartition administrative des fonctions, celui-ci être aidé par des départements, des communes, des chambres de commerce, des sociétés, de simples particuliers, ayant un intérêt spécial à l'exécution de ces dépenses. Cette participation se fera principalement sous forme de fonds de concours, c'est-à-dire d'une aide financière. Elle revêt quelquefois, également, d'autres formes : dons immobiliers, travail personnel des intéressés, etc... Nous nous limiterons, dans cette étude, à l'examen des fonds de concours en espèces.

Dans une première partie, nous verrons les raisons qui ont nécessité la création d'une législation financière un peu spéciale pour les fonds de concours et nous l'étudierons avec quelques détails. Nous verrons également comment on a été conduit à étendre la notion de fonds de concours et à comprendre, sous ce terme générique, de nombreuses avances à l'Etat de modalités diverses, mais des emprunts en définitive. On n'en est d'ailleurs pas resté là, et bientôt des recettes budgétaires ordinaires ont été classées parmi les fonds de concours ou traitées de la même manière à cause de certaines facilités qu'offre la comptabilité de ces fonds.

La deuxième partie de ce travail sera consacrée à un exposé de l'utilisation des fonds de concours au cours des XIX^e et XX^e siècles dans les grands services de l'Etat, principalement dans l'Administration des Travaux publics et celle des P.T.T. Elle permettra, en même temps que l'étude des particularités de certains de ces fonds, l'examen des critiques qui ont été faites à leur sujet.

PREMIÈRE PARTIE

Le régime des fonds de concours

CHAPITRE I

LES FONDS DE CONCOURS PROPREMENT DITS

Généralités. — On entend par fonds de concours, des fonds versés volontairement par des départements, des communes, des chambres de commerce, des sociétés, et même de simples particuliers, pour concourir, avec ceux de l'Etat, à des dépenses d'intérêt public. Les dépenses faites par l'Etat dans l'intérêt général sont souvent d'une utilité plus grande pour certaines collectivités, et même certains individus, que pour l'ensemble de la nation. Ce sera le cas de dépenses faites pour la construction d'une route, d'une ligne de chemin de fer, d'un circuit téléphonique, etc... On comprend que, lorsqu'il s'agit de dépenses de cette nature, les collectivités ou les particuliers plus directement intéressés, soient disposés à consentir un sacrifice et à supporter une quote-part de la dépense. Le travail ou le service faisant ainsi l'objet d'un engagement de fonds de concours nécessitera une contribution moins importante de la part de l'Etat ce qui, bien souvent, en permettra soit l'adoption, soit une réalisation plus immédiate.

Les concours obtenus représentent une part très variable de la dépense totale. Il arrivera même quelquefois que l'engagement souscrit la couvrira entièrement. On a objecté (1) que, dans ce cas, l'appoint allant jusqu'à correspondre à la totalité de la dépense et ne constituant pas une participation à proprement parler, les dépenses effectuées ne sauraient recevoir ce classement. Il n'apparaît pas qu'une telle considération soit à retenir puisque la coopération de la partie versante n'en subsistera pas moins et que l'Etat aura à mener à bien l'entreprise ou à organiser le service. On peut observer, d'ailleurs, qu'en fait, l'Etat assumera toujours une partie des frais, puisqu'il aura à sa charge les dépenses ultérieures nécessitées par les modifications ou adjonctions et les dépenses d'entretien.

Il est superflu de faire remarquer que les sommes versées ne doivent pas être supérieures au montant de la dépense. Il y aurait donc et non plus concours. Ceci ne veut pas dire qu'il n'en soit pas quelquefois ainsi : En majorant les prévisions de dépenses, des services peuvent obtenir des fonds de concours sur les bases des prévisions faites, et utiliser les crédits mis ainsi à leur disposition pour d'autres travaux grâce à des artifices de comptabilité et à de fausses imputations.

Les fonds de concours sont utilisés depuis longtemps, mais n'ont pris vraiment de l'importance qu'au cours du XIX^e siècle. Sous l'ancien régime, les services gérés directement par l'Etat n'étaient pas très nombreux. Le budget royal n'avait guère à subvenir qu'aux dépenses de la Maison du roi, à celles du Service des Affaires étrangères, de la Marine et de la Guerre. Les autres ser-

(1) Rapport sur le budget des Postes pour l'exercice 1904 (Chambre S.O. 1903) — Annexe numéro 1.206), par M. Marcel Sembat.

vices étaient organisés dans le cadre provincial sous la direction des représentants du pouvoir central, les gouverneurs ou les intendants. Dans ces conditions, l'Etat n'effectuait que très peu de dépenses d'intérêt général, susceptibles de permettre l'emploi de fonds de concours. Il ne faut pas perdre de vue également que les progrès scientifiques n'étaient pas aussi rapides qu'aujourd'hui et que, par suite, l'outillage national n'avait pas besoin d'être perpétuellement complété et renouvelé.

Après la période de décentralisation instaurée par les réformateurs de 1789, le Consulat est venu restaurer l'omnipotence de l'Etat et substituer à la centralisation mitigée de l'ancien régime une centralisation, peut être excessive, mais nécessaire à cette époque. De nombreuses dépenses, antérieurement à la charge des provinces, passent à la charge de l'Etat qui prend alors directement en mains la direction de nombreux services publics. Ce régime, un peu atténué, surtout depuis 1870, est encore le nôtre aujourd'hui. On comprend que les collectivités locales intéressées à l'accomplissement de certains travaux ou à l'exécution de certains services, soient amenées, plus qu'auparavant, à intervenir auprès du pouvoir central et à offrir de supporter une quote-part de la dépense.

Le développement des besoins, plus encore que la centralisation administrative, a augmenté considérablement l'importance prise par les fonds de concours au cours du dernier siècle. Les grandes découvertes scientifiques ont entraîné des modifications incessantes de l'outillage du pays ; des travaux de plus en plus nombreux et importants ont dû être exécutés pour suivre les lois du progrès.

Ces deux influences, centralisation administrative et progrès des sciences, n'ont pu exercer pleinement leurs effets qu'à partir du Second Empire. Pendant la première partie du XIX^e siècle, le développement des fonds de concours est lent. On évite, par des moyens divers, l'usage de ces fonds, sans cependant les refuser quand ils se présentent. Si un service devient une charge trop lourde pour l'Etat, celui-ci s'en décharge sur le département. C'est ainsi que, par décret en date du 16 décembre 1811, les routes nationales de troisième classe sont mises à la charge des départements. On organise quelquefois le concours forcé : c'est d'abord la loi du 16 septembre 1807 qui institue, dans ses articles 28, 29 et 30, la contribution forcée des intéressés dans l'exécution de certains travaux publics. La loi du 11 juin 1842, relative à l'exécution de travaux de chemins de fer d'intérêt général, prévoit bien des subventions offertes par les localités, mais aussi des concours imposés, jusqu'à concurrence des 2/3 des indemnités d'expropriation, aux départements et communes traversés. Enfin l'Etat, surtout aux environs de 1825, emprunte aux entrepreneurs chargés de l'exécution des travaux en matière de navigation (2) en attendant de pouvoir faire appel à un fonds extraordinaire organisé par la loi du 27 mai 1837 pour l'exécution de grands travaux publics. Ces diverses mesures lui rendent moins nécessaire la recherche d'une aide dans les collectivités et personnes intéressées.

Avec la loi du 15 juillet 1845 sur les grands travaux de chemins de fer, disparaît la contribution obligatoire.

(2) Lois des 5 Août 1821 et 14 Août 1822 et diverses lois spéciales. Le montant des emprunts ainsi effectués de 1821 à 1870 s'est élevé à 157.580.000 francs. (Compte général de l'Administration des Finances pour l'année 1875).

Le concours volontaire va se développer car, c'est un fait bien connu qu'on obtient plus en faisant appel à la bonne volonté que par la contrainte.

Législation. — Les ordonnances royales du 26 mars 1817 et du 14 septembre 1822 sont à la base de la législation financière française. La plupart des règles introduites par ces ordonnances ont d'ailleurs été reproduites dans le décret du 31 mai 1862. L'ordonnance royale du 14 septembre 1822 spécifie, en particulier, que « les Ministres ne peuvent accroître par aucune ressource particulière, le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs..... Tous autres fonds qui proviendraient d'une source étrangère aux crédits législatifs seront versés à notre Trésor royal et portés en recette au chapitre des produits divers de l'exercice courant ». C'est la règle bien connue de l'universalité, règle qui entraîne comme conséquence, l'inscription au budget de toutes les dépenses et de tous les produits, quels qu'ils soient.

Ces deux ordonnances ne traitaient cependant, en aucune manière, la question des fonds de concours dont la législation ne fut précisée qu'en 1843. L'article 13 de la loi du 6 juin 1843 — loi portant règlement définitif du budget de l'exercice 1840 — est ainsi conçu :

« Les fonds versés par des départements, des communes ou des particuliers, pour concourir avec ceux de l'Etat à l'exécution de travaux publics, seront portés en recette aux produits divers du budget ; un crédit de pareille somme sera ouvert, par ordonnance royale, au ministre des Travaux publics, additionnellement à ceux qui lui auront été accordés par le budget pour les mêmes travaux, et la portion des dits fonds qui n'aura pas

été employée pendant le cours d'un exercice pourra être réimputée avec la même affectation aux budgets des exercices subséquents, en vertu d'ordonnances royales qui prononceront l'annulation des sommes restées sans emploi sur l'exercice expiré ».

Cet article fut adopté sans débat par la Chambre des Députés et celle des Pairs. Le rapporteur du projet de loi à la Chambre des Députés, Monsieur Henry Etienne, indique simplement dans son rapport que cet article, d'initiative gouvernementale, était destiné à mettre de l'ordre dans la comptabilité.

Il y a lieu de remarquer que cette loi ne concerne que les fonds versés pour concourir avec ceux de l'Etat « à l'exécution de travaux publics ». Si ces fonds de concours sont les plus importants, ils ne sont pas les seuls ; aussi faut-il signaler l'heureuse, quoique légère, modification apportée à l'article 13 de la loi du 6 juin 1843 par le décret impérial du 31 mai 1862, portant règlement général sur la comptabilité publique. L'article 52 de ce décret reproduit l'article 13 de la loi de 1843, les mots « à l'exécution de travaux publics » étant simplement remplacés par « à des dépenses d'intérêt public ». Ce texte est encore en vigueur.

Les caractéristiques de cette législation sont donc les suivantes :

a) Ouverture de crédits par décrets. — Cette procédure plus rapide que la procédure ordinaire des ouvertures de crédits par la voie législative se comprend facilement. Elle permet d'éviter des formalités inutiles et ne saurait être critiquée. D'ailleurs, les dépenses correspondantes sont soumises aux mêmes justifications et au même contrôle de la Cour des Comptes et du Parlement que les dépenses sur fonds budgétaires.

b) Faculté de report des crédits d'un exercice à l'exercice suivant. — La faculté de report des crédits de fonds de concours en cas de non emploi d'un exercice à l'exercice suivant se justifie par ce fait que, le plus souvent, l'exécution de travaux d'intérêt public s'échelonne, pour une même entreprise, sur plusieurs années ; il était donc indispensable de soustraire à la spécialité de l'exercice, les fonds de concours qui, bien que versés en une seule fois, doivent venir s'ajouter chaque année aux crédits votés par le Parlement, jusqu'à complet achèvement des travaux.

c) Classification des fonds de concours parmi les produits divers du budget. — L'inscription aux produits divers s'effectuait dès le versement jusqu'en 1863. On se conformait donc, pour la recette, à la règle de l'universalité.

La réglementation de la comptabilité des fonds de concours, organisée ainsi par l'article 13 de la loi du 6 juin 1843, fut observée sans aucune modification jusqu'en 1863 : les comptables inscrivaient immédiatement les versements aux produits divers du budget, ce qui permettait de gager des crédits équivalents, ouverts aux Ministres par décrets. Cette manière de procéder, qui avait pour but d'assurer le contrôle de l'emploi et de la destination des fonds, avait cependant quelques inconvénients qui, à la vérité, n'étaient pas très importants en 1843, mais qui le devinrent quelques années plus tard, lorsque les fonds de concours eurent gagné en importance (les versements qui n'atteignaient encore que 450.000 francs en 1844, dépassaient déjà 11.000.000 en 1863, ce qui représente une augmentation de plus de vingt fois en vingt années). La constatation immédiate

des versements au budget avait, en effet, pour conséquence « d'en altérer la physionomie dans des proportions incompatibles avec la comptabilité de l'Etat ». (3)

Un certain temps s'écoulera nécessairement entre la date du versement et celle du décret de crédit correspondant. Pendant cette période, la situation du budget sera faussée. Elle fera ressortir un excédent de recettes égal au montant des versements de fonds de concours non encore convertis en crédits et ce déséquilibre sera d'autant plus grand que les fonds seront plus abondants. Si, en particulier, au moment de l'établissement de la situation provisoire de l'exercice, on n'a pas soin de retrancher des recettes, les sommes versées n'ayant pas encore donné lieu à ouverture de crédits sur cet exercice, on aura une situation manifestement fausse.

Il y avait également un autre inconvénient à l'inscription immédiate en recette des fonds de concours. Les crédits correspondants doivent, comme on vient de le voir, être ouverts dans le plus bref délai possible après l'époque du versement ; d'autre part, ils servent à l'exécution de travaux publics qui sont, bien souvent, des travaux de longue haleine, s'échelonnant sur plusieurs exercices, et pour lesquels de nombreux retards sont à craindre. Comme le fait observer Monsieur de Verly (4), « on se trouvait exposé à reporter d'exercice à exercice pendant une période indéterminée des crédits dont les uns, depuis le jour de leur ouverture originaire, traversaient,

(3) Rapport de la Commission des Finances du Sénat sur le projet de budget de 1891, par Monsieur Ernest Boulanger.

Annexe numéro 27, J.O. Doc. Parl. Sénat. Session extraordinaire 1890, p. 308.

(4) Article « Fonds de concours », par Monsieur de Verly (Dictionnaire des Finances de Léon Say).

en restant intacts, une série plus ou moins longue de budgets jusqu'au moment où, les travaux s'exécutant, ils étaient enfin absorbés, et les autres, destinés à faire face à des travaux de longue haleine et reportés également d'années en années, diminuaient à chaque étape d'une somme correspondante à la quote-part de la dépense effectuée ». Le rapport des crédits devenait ainsi la règle au lieu d'être l'exception ; par suite il devenait très difficile de « suivre dans la masse des crédits reportés, la trace d'une multitude d'entreprises dépourvues de liens entre elles et n'ayant de commun que le nom dont les ressources destinées à y subvenir étaient désignées, et de se rendre compte que les fonds versés avaient bien reçu la destination assignée par la volonté des parties versantes ».

Pour remédier ,dans la mesure du possible, à ces inconvénients, il devenait donc nécessaire :

1°) De ne virer les fonds de concours aux produits divers du budget qu'au moment de la signature du décret de crédit correspondant, pour éviter de fausser la situation budgétaire.

2°) D'éviter, le plus possible, les reports de crédits en ne prenant le décret de crédit qu'au moment où le service intéressé est en mesure d'exécuter les travaux.

3°) De ne comprendre, si possible, dans chaque décret de crédit que les sommes nécessaires à l'exécution des dépenses susceptibles d'être faites pendant le cours de l'année.

C'est en vue d'obtenir ce résultat que le ministre des Finances prit, le 6 juin 1863, dans le cadre de l'article 13 de la loi de 1843, un arrêté instituant, en définitive,

un nouveau mode de comptabilité en matière de fonds de concours. Cet arrêté ministériel institue un compte de trésorerie, ouvert parmi les services spéciaux du Trésor, destiné à centraliser toutes les recettes de fonds de concours. Ce compte ne doit être débité, au profit des « produits divers » du budget, qu'au fur et à mesure de l'ouverture des crédits. Si, de plus, chaque Ministre ne demande l'ouverture des crédits qu'au moment de l'exécution des travaux, et dans la mesure de ses possibilités d'exécution, on voit que la procédure instituée en 1863 remédie aux inconvénients signalés plus haut, inconvénients qui proviennent de l'inscription immédiate au budget des sommes versées par les intéressés.

Les recettes de fonds de concours ne sont plus rattachées, depuis 1887, aux « produits divers » comme le prescrit la loi de 1843. Une nouvelle nomenclature des produits du budget a été, en effet, inaugurée avec le budget de 1887, pour répondre aux désirs de la Commission du budget de la Chambre des Députés. Dans cette nouvelle classification, les recettes classées antérieurement aux « produits divers » sont réparties en trois paragraphes distincts, comme l'explique d'ailleurs, Monsieur Sadi-Carnot, alors Ministre des Finances, dans l'exposé des motifs du projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1887 : « Jusqu'ici, on a classé sous le titre générique et collectif de produits divers du budget :

1^o) Les recettes qui n'affectant pas le caractère d'un impôt ou d'un revenu domanial, et ne pouvant, dès lors, être rangées dans les catégories affectées à l'impôt ou au domaine, constituent néanmoins une ressource permanente budgétaire; 2^o) les versements au Trésor, ainsi

que toutes les recettes accidentelles, anormales et imprévues.

Cette classification est logique et nous en avons respecté le principe. Seulement il a paru que, pour apporter plus de clarté et de précision dans ces produits de nature très diverse et très dissemblables quant à leur origine et à leur mode de recouvrement, il convenait de diviser les produits divers du budget en trois paragraphes distincts, savoir : Produits divers du budget — Recettes exceptionnelles — Recettes d'ordre.

Dans cet ordre d'idées, nous avons classé :

Aux produits divers, les produits étrangers à l'impôt et aux revenus domaniaux, mais ayant le caractère d'une ressource permanente.

Aux recettes exceptionnelles, les recettes qui profitent à un ou plusieurs exercices sans avoir le caractère d'une ressource permanente.

Enfin, aux recettes d'ordre, savoir :

1°) Les recettes en atténuation de dépenses, c'est-à-dire les recettes ayant une certaine corrélation avec les dépenses correspondantes, qui doivent figurer au budget pour leur montant intégral, abstraction faite de la quotité des recettes destinées à les atténuer.

2°) les recettes d'ordre proprement dites, c'est-à-dire les recettes qui balancent exactement et mathématiquement les dépenses correspondantes et qui, n'intéressant qu'indirectement les finances de l'Etat, pourraient être supprimées du budget sans en altérer l'équilibre et figurent seulement pour le respect de la règle (article 16 du

décret du 31 Mai 1862) qui prescrit de porter en recette le montant intégral de tous les produits et en dépense, le montant intégral de tous les frais de perception, de régie et autres frais et dépenses accessoires » (5).

Les recettes de fonds de concours doivent donc être considérées comme des recettes d'ordre (catégorie des recettes d'ordre proprement dites), et sont effectivement classées sous cette rubrique depuis 1887.

L'institution du compte de Trésorerie ouvert parmi les services spéciaux du Trésor, en matière de fonds de concours, fut vivement critiquée au cours de la discussion à la Chambre des Députés, du projet de budget pour l'année 1889 (6). Monsieur d'Aillières, député, prétendit que les Ministres pouvaient puiser sans distinction au fur et à mesure de leurs besoins dans le compte spécial « compte unique, devenu malheureusement une sorte de bourse commune où se trouvent réunis et confondus les versements de tous les intéressés..... On ne commençait pas les travaux sans verser au budget une somme correspondante, mais cette somme on la puisait au compte spécial, à cette sorte de fonds commun où l'on prenait parfois l'argent versé par un département pour subvenir aux dépenses du travail réclamé par un autre département qui n'avait pas encore opéré de versements. »

Monsieur d'Aillières demandait, en conséquence, pour éviter ces errements, le retour pur et simple au régime antérieurement suivi, en déclarant d'ailleurs que

(5) Exposé des motifs du projet de loi portant fixation du budget général de l'année 1887, par Monsieur Sadi-Carnot, ministre des Finances (J.O. Session ordinaire, Chambre annexe 553 (Année 1886).

(6) J. Officiel. Documents parlementaires. — Débats. — Séance du lundi 10 décembre 1888, p. 2896.

l'arrêté pris en 1863 n'était pas légal, comme contraire aux dispositions de l'article 13 de la loi du 6 Juin 1843. A la suite de cette intervention, l'article additionnel suivant fut incorporé dans la loi de finances pour l'exercice 1889 :

« Les décrets (de fonds de concours) devront contenir l'énumération, la date des sommes versées et leur chiffre sera immédiatement et intégralement inscrit aux recettes d'ordre du budget. »

Le Gouvernement n'avait pas cru devoir s'opposer à cette addition. La loi de finances pour l'exercice 1891, dans son article 43, abroge explicitement l'article additionnel voté sur la proposition de M. d'Aillières, article d'ailleurs non reproduit dans la loi de finances pour l'exercice 1890.

Monsieur Ernest Boulanger, sénateur, dans son rapport fait au nom de la Commission des Finances du Sénat (7), expose ainsi les raisons qui ont rendu nécessaire le retour à la législation du compte spécial :

« On avait objecté que le système de comptabilité de 1863 favorisait l'emploi des fonds de concours versés pour une dépense à une autre dépense différente. Mais nous avons fait remarquer, dans le rapport général de l'année dernière, que cette prévision est difficile à admettre parce que les intéressés exercent une surveillance active sur l'exécution des travaux, et nous ajoutons que, d'ailleurs, le classement immédiat des recettes au budget n'empêcherait pas ces erreurs ou ces abus si on ne se décidait pas à ouvrir dans le budget, ce qui est impossible,

(7) J. Officiel. Documents parlementaires — Sénat — Session extraordinaire 1890. — Annexe numéro 27.

un chapitre spécial par entreprise. Nous estimons, en conséquence, que la réforme introduite au dernier moment dans la loi du 29 Décembre 1888 ne pouvait pas être maintenue. »

Depuis cette date, la législation en matière de fonds de concours n'a pas été modifiée et résulte toujours de la combinaison de la loi de 1843 et de l'arrêté de 1863 instituant un compte de trésorerie parmi les services spéciaux du Trésor.

Comptabilité des fonds de concours. — (8) L'Etat reçoit des offres de concours de personnes morales de droit privé ou de droit public ainsi que de simples particuliers. L'acceptation de l'offre peut être tacite ou expresse. C'est en général le Ministre qui accepte au nom de l'Etat, à moins que les travaux ne nécessitent une loi ou un décret. Les fonds peuvent être recouvrés en vertu d'un privilège créé par l'article 54 de la loi de Finances du 13 Avril 1898, grâce à la simple délivrance d'un titre de perception signé par le Ministre ou son délégué et qui a force exécutoire immédiate, sauf opposition de l'intéressé devant le Conseil de préfecture. Les titres émis par les ministres intéressés sont transmis, sauf exception, aux comptables du Trésor par l'intermédiaire de la Direction de la Comptabilité publique (9).

Les versements effectués sont portés par les trésoriers payeurs généraux au crédit du compte spécial ouvert parmi les services spéciaux du Trésor, sous le titre de fonds

(8) La comptabilité des fonds de concours rattachés à un budget annexe est un peu particulière et sera traitée dans le chapitre consacré aux fonds de concours de l'Administration des P. T. T.

(9) Instruction générale du Ministère des Finances, article 313, modifié par circulaire du 20 mars 1866.

de concours pour dépenses d'intérêt public. Ils y sont inscrits avec les indications nécessaires pour en connaître l'origine et la destination, mais sans distinction d'exercice. Les comptables du trésor transmettent, après chaque encaissement, une déclaration de versement à l'Administration intéressée. Ils adressent, d'autre part, mensuellement au Ministre des Finances, un relevé des opérations d'encaissement faites par eux en cette matière. Ces relevés sont conservés par la Direction générale de la Comptabilité publique et servent à assurer le contrôle, par l'Administration des Finances, des demandes d'ouverture de crédits à titre de fonds de concours, faites par les différents ministères.

Les projets de décrets portant l'ouverture de crédits sont préparés par les Administrations et soumis ensuite au contreseing du Ministre des Finances. A ces projets de décrets sont annexées les déclarations de versement correspondantes, qui ont été envoyées au Ministre compétent par les comptables du Trésor. Les crédits à ouvrir doivent être égaux au montant des déclarations de versement qui servent à justifier qu'une somme égale a été recouvrée par le Trésor. La Direction de la Comptabilité publique compare les déclarations de versement avec les relevés fournis par les comptables et s'assure ainsi, de l'exactitude des crédits à ouvrir et de la régularité de leurs imputations. L'agent comptable des virements de comptes débite ensuite le compte spécial d'une somme égale au montant des crédits à ouvrir et en fait recette aux recettes d'ordre de l'exercice sur lequel les crédits sont accordés.

L'agent comptable des virements de comptes est chargé également des opérations d'apurement du compte spécial des fonds de concours, apurement effectué en ap-

plication d'une décision ministérielle en date du 11 Juillet 1870, concernant les valeurs et excédents de recettes non réclamés dans le délai de cinq ans. Les fonds de concours qui, pendant une telle période ont figuré au crédit de ce compte sans donner lieu à ouverture de crédits, sont transportés par virement, aux produits divers du budget où ils viennent accroître les recettes de l'exercice courant.

Le graphique ci-joint (fig. n° I) permet de se rendre compte de la valeur des virements effectués par l'apurement du compte spécial de 1882 à 1915. On voit que les sommes atteintes sont assez variables, mais en général, assez faibles (227.100 francs en 1884, 9.609 francs en 1887). A partir de 1908, les sommes non réclamées depuis cinq ans deviennent plus importantes et atteignent : 1.040.669 francs en 1912 et 1.574.572 francs en 1915 (10). Il ne faudrait pas en conclure que les travaux correspondant à des fonds de concours de cette importance n'ont pas été effectués. Il faut tenir compte de ce fait que de nombreuses recettes assimilées aux fonds de concours, en ce qui concerne le régime financier, ont été par la suite inscrites comme recettes budgétaires. Ces modifications ont eu pour conséquences des erreurs d'imputation, erreurs qui ont été redressées au moment de l'apurement du compte. Il en résulte que les travaux correspondants ont bien été effectués, mais sur crédits budgétaires

(10) Le compte général de l'Administration des Finances rendu pour l'année 1921, qui n'a été publié qu'en 1928, fait connaître que, par suite de circonstances de guerre, il n'a pas été possible de procéder à l'apurement du compte et que les opérations nécessaires seront reprises ultérieurement.

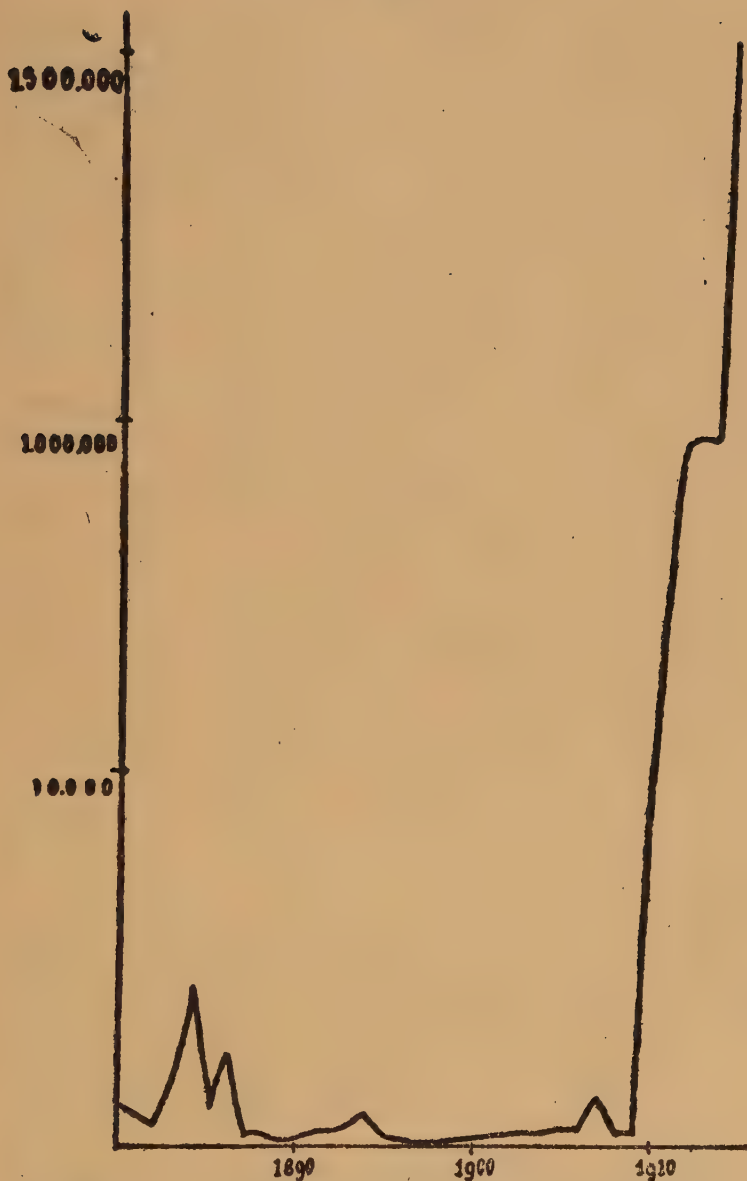


Figure n° 1 - Apurement du Compte de Trésorerie

Contrôle des opérations. — La loi de 1843 a institué un régime spécial pour les fonds de concours, de manière à donner au pouvoir exécutif certaines facilités qui n'existent pas en matière de dépenses ordinaires (ouverture de crédits et report de crédits d'exercice à exercice par décrets. Il n'y a d'ailleurs aucun inconvénient à cela. A part ces quelques particularités, les recettes et les dépenses de fonds de concours rentrent dans le cadre normal : les décrets de crédits portent imputation de la dépense sur les chapitres ordinaires du budget en augmentation des crédits déjà accordés sur ces chapitres par le Parlement. Pour certains travaux à effectuer uniquement sur fonds de concours et pour lesquels le Parlement n'accorde pas de crédits, des chapitres spéciaux sont néanmoins insérés dans la loi de finances, avec la mention « mémoire » à la place d'une indication de crédit. En ce qui concerne les recettes, une rubrique « fonds de concours pour dépenses d'intérêt public » figure aux états B et C (11), parmi les recettes d'ordre proprement dites. Comme pour les dépenses, aucun chiffre n'est inscrit à cette rubrique, qui porte également la mention « mémoire ». En fin d'exercice et dans la loi des comptes, on remplace la mention « mémoire » par le chiffre des recettes ou des dépenses faites. Les fonds de concours rattachés ainsi au budget en recette et en dépense n'échappent pas plus que l'ensemble des fonds de l'Etat, au triple contrôle administratif, judiciaire et législatif.

La comptabilité des fonds de concours, telle qu'elle a été exposée, est une garantie contre les irrégularités toujours susceptibles de se produire quant à l'emploi des fonds. Au moment des demandes de crédits la Direction

(11) Etat B. — Droits, Produits et revenus au profit de l'Etat dont la perception est autorisée.

Etat C. — Tableau des voies et moyens.

de la Comptabilité publique peut faire toutes les vérifications nécessaires en vue de déceler les fraudes, grâce au contrôle qu'elle exerce par la confrontation des états fournis par les Administrations avec les relevés des comptables. Aussi y a-t-il eu très peu de critiques à ce sujet. On a déjà signalé cependant les doléances de Monsieur d'Aillières, député, qui s'était plaint, en 1888, de l'utilisation de crédits de fonds de concours à des travaux faisant l'objet d'autres engagements pour lesquels les versements n'avaient pas été opérés. C'est à la suite de cette intervention que le compte de trésorerie avait été supprimé en 1888 et qu'une disposition formelle de la loi de finances avait prescrit « que les décrets de fonds de concours devraient contenir l'énumération et la date des sommes versées » (12). Mais, comme l'a fait observer Monsieur Ernest Boulanger, dans son rapport établi au nom de la Commission des Finances du Sénat (13), ces irrégularités ne peuvent être que très rares, étant donné que les intéressés exercent une surveillance active sur l'exécution des travaux subventionnés. Dans ces conditions, on doit tenir les craintes de Monsieur d'Aillières comme assez peu justifiées. Aussi est-on revenu, en 1890, au régime antérieur.

Les irrégularités qui peuvent se commettre relativement à l'emploi des fonds de concours sont du même genre que celles qui sont susceptibles de se produire à l'occasion des autres dépenses effectuées par l'Etat par suite du maquillage de pièces comptables ou de fausses imputations, irrégularités assez rares dans l'ensemble. Tantôt les Administrations, ayant à leur disposition les

(12) Dernier paragraphe de l'article 29 de la loi de finances du 29 décembre 1888.

(13) Journal Officiel. — Documents parlementaires. — Sénat, Session ordinaire 1889, page 431.

crédits budgétaires, utiliseront les fonds de l'Etat pour commencer certains travaux à faire, en totalité ou en partie, sur fonds de concours et pour lesquels elles n'ont pas encore de crédits de l'espèce, tantôt, au contraire, les fonds privés aideront à effectuer des travaux prévus sur crédits budgétaires ou même non prévus. Evidemment les exécutants cherchent à dissimuler toutes ces irrégularités. Il appartient d'abord aux administrations et au Ministre des Finances, puis ensuite à la Cour des Comptes, de rechercher les fraudes commises. On peut donc considérer que les fonds de concours sont utilisés dans des conditions aussi satisfaisantes que les fonds de l'Etat.

Si l'emploi des fonds n'a donné lieu qu'à peu d'observations, il n'en n'a pas été de même de leur recouvrement. Les critiques contenues dans les rapports de la Cour des Comptes, ainsi que celles qui sont consignées dans les rapports des Commissions de vérification des comptes des Ministres, pendant la période 1870-1890 (principalement pour les années 1875, 1883, 1884, 1885, 1886), sont particulièrement importantes. Elles ont porté sur le manque absolu de constatation ou sur la constatation imparfaite au compte des finances, des engagements de fonds de concours pris envers le Trésor, par les départements, les communes et les autres parties contractantes. L'observation suivante de la Cour des Comptes, en date du 23 Octobre 1889, résume toutes les autres : « Tant que chacun des engagements souscrits par les départements, les villes et les particuliers ne sera pas, dès l'origine, l'objet d'une constatation de prise en charge par un comptable chargé d'en opérer le recouvrement aux diverses échéances, et de justifier devant la Cour des Comptes de ses démarches, la rentrée des subsides sera à la discrétion de l'Administration. »

La Commission de Vérification des comptes des Ministres, pour l'exercice 1875, avait demandé la publication, au compte général de l'Administration des Finances, d'un tableau justificatif des droits acquis au Trésor, ainsi que la situation des recettes et des restes à recouvrer à ce titre. En conséquence, les comptables des Finances avaient reçu l'ordre de fournir des états indiquant d'une part, les versements effectués pendant l'année, d'autre part, la comparaison des versements réalisés avec les engagements souscrits pendant la même année ou restant à réaliser sur les années antérieures. Un tableau récapitulatif de ces états a été inséré chaque année dans le compte général des Finances à partir de 1882.

On se rendit bien vite compte que les mesures prises étaient encore insuffisantes pour assurer un contrôle efficace de la réalisation des engagements pris vis-à-vis de l'Etat. Les comptables ne connaissent, en effet, les conventions de fonds de concours que par les titres de perception émis au moment où les sommes promises deviennent exigibles. Leur comptabilité ne permet pas de retrouver la trace des engagements qui n'auraient pas été mis en recouvrement.

A la suite de ces remarques faites par la Cour des Comptes et la Commission de Vérification des comptes des Ministres pour les années 1883, 1884 et 1885, les Ministres se sont engagés à fournir annuellement, à partir de 1888, une situation détaillée de tous les engagements existants à la date du 31 Décembre de chaque année et dont il leur appartient d'assurer l'exécution.

L'article 77 de la loi des finances du 26 Janvier 1892, portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1892, a rendu cette manière de procéder obligatoire.

L'article 77 est ainsi conçu :

« Les Ministres compétents dresseront, chaque année, un relevé détaillé de tous les actes par lesquels un département, une commune, une collectivité ou un simple particulier, s'est engagé à contribuer, dans une mesure quelconque, aux dépenses de l'Etat. Ce relevé indiquera, en outre, pour tous les engagements en cours d'exécution, les conditions d'exigibilité et la situation des recouvrements. Ce relevé sera adressé au Ministre des Finances en deux expéditions, dont l'une sera remise à la Cour des Comptes, et l'autre à la Commission de Vérification des comptes des Ministres. »

Un résumé de ces relevés est inséré, chaque année, au Compte général de l'Administration des Finances. On peut ainsi rapprocher les relevés fournis par les comptables, en ce qui concerne les versements et les restes à recouvrer, des chiffres résultant des situations établies par les départements ministériels.

Comme on le voit, si on n'est pas allé jusqu'à l'institution d'un comptable, qui aurait pris en charge les engagements dès leur origine, et aurait été chargé d'opérer les recouvrements, le mécanisme décrit aboutit, néanmoins, à un résultat presque aussi satisfaisant en obligeant les diverses Administrations à ne pas se désintéresser de la rentrée des fonds.

Le graphique ci-contre (fig. n° II) représente, de 1887 à 1916, l'état des restes à recouvrer tels qu'ils résultent des chiffres fournis à ce sujet par les comptes généraux annuels de l'Administration des Finances. On peut se rendre compte de l'heureux effet des efforts de la Cour des Comptes, si l'on considère que les restes à recouvrer qui atteignaient 5.000.000 pour un total d'enga-

gements d'environ 110.000.000 de frs en 1890, sont descendus à 337.000 francs, pour 130.000.000 de francs d'engagements en 1906. Malheureusement la guerre n'a pas permis le maintien d'un contrôle aussi sérieux. Les restes à recouvrer augmentent dès 1915, et s'élèvent en 1921 à 11.000.000 de francs pour 520.000.000 de francs d'engagements en cours.



Figure N°2 — Etat des Restes à Recouvrer
(Situation au 1^{er} Janvier)

Critiques du régime financier. — L'article 13 de la loi du 6 Juin 1843, reproduit dans le décret du 31 Mai 1862 à l'article 52, en prescrivant le rattachement au budget des recettes et des dépenses à faire sur fonds de concours, a étendu, à l'emploi de ces fonds, le contrôle du Parlement et de la Cour des Comptes. L'article 77 de la loi du 26 Janvier 1892, voté sur les recommandations de la Commission des Comptes des Ministres et de la Cour des Comptes, a comme on l'a vu, permis le contrôle du recouvrement des sommes promises. Dans ces conditions, le contrôle des opérations est donc normalement assuré.

Pourtant la création du compte spécial a conduit nécessairement à négliger, dans une certaine mesure, les principales règles de notre droit budgétaire :

« C'est, dit Monsieur J. Laferrière (14), un échec au principe de la spécialité, puisqu'un service se voit affecter plus de fonds qu'il ne lui a été alloué par le Parlement. C'est une atteinte à la règle de l'universalité : toutes les recettes et les dépenses ne figurent pas au budget; pour en connaître le montant total, il faudra attendre la publication des comptes de l'exercice. L'unité budgétaire est entamée. Monsieur J. Laferrière ajoute d'ailleurs immédiatement : « Sans doute ces règles, pour importantes qu'elles soient ne constituent pas des dogmes intangibles auxquels toute dérogation serait inadmissible. Excellentes, en principe, elles doivent parfois fléchir devant les inconvénients pratiques qu'entraînerait leur application intransigeante. C'est pour obvier aux inconvénients très réels qu'elles présenteraient, dans ce cas particulier, que la comptabilité des fonds de concours a été établie ». On ne peut que partager cette manière de voir.

Le Compte de Trésorerie, ouvert en 1863, en matière de fonds de concours, constitue un des services spéciaux du Trésor (15). Ces services ont fait l'objet de nombreuses critiques :

Pour dégager les résultats d'une opération, on conçoit fort bien l'utilité de comptes en dehors de la comptabilité budgétaire proprement dite. On conçoit également qu'il ne soit pas indispensable d'inscrire, chaque

(14) Revue de Science et de Législation financière, p. 84, année 1912.

(15) Voir à ce sujet « Des comptes spéciaux du Trésor », par M. David Weill. — Thèse, Paris 1923.

année, au budget, des dépenses ou des recettes, que des recettes ou des dépenses correspondantes viendront théoriquement annuler plus tard, et qu'en « opérant autrement ce serait faire état de charges ou de bénéfices apparents et provisoires qui fausseraient la situation annuelle » (16). Malheureusement il arrive, bien souvent, que certains de ces comptes ne constituant que de « petits budgets occultes extraordinaires » (16) dont l'équilibre dans le temps est illusoire, ne servent qu'à permettre l'exécution de services ou travaux sans mettre au budget la dépense correspondante. Par la suite, si le compte ne se solde pas, il est toujours plus facile de régulariser la dépense en transférant au budget le solde du compte. De nombreux services de ce genre sont créés périodiquement, et périodiquement il faut assainir la situation en réintégrant les dépenses au budget. La période de guerre de 1914-1918, a vu, en particulier la multiplication des services spéciaux et leur clôture a mis fin aux abus les plus graves. Ces observations visant spécialement les services spéciaux débiteurs, ne peuvent concerner le compte de trésorerie en matière de fonds de concours qui figure parmi les services spéciaux créditeurs. Ces derniers ne sont d'ailleurs pas à l'abri de toute critique. Quelques uns ont pour objet de distraire du budget de véritables impôts, par exemple le compte « Redevances annuelles de la Banque de France ». Ces redevances ne sont, en réalité, qu'un impôt sur la circulation fiduciaire. D'autres ont été constitués pour réserver certaines recettes à des usages particuliers. (Ex : Compte des Avances permanentes de la Banque de France). On réalise ainsi une assignation de recettes contrairement à l'article 162 du décret du 31

(16) Allix. — Traité élémentaire de Science des Finances et de Législation financière française, 5^e édition, pp. 94 et 91.

mai 1862 qui établit le principe de la non assignation : « la loi annuelle des finances ouvre les crédits nécessaires aux dépenses financières de chaque exercice; il y est pourvu par les voies et moyens compris dans le budget des recettes ». On peut dire avec Monsieur Clément Colson (17) « que ces bizarreries de comptabilité ont pour but de soustraire certaines ressources au budget en vue de les réserver à des dépenses, sans doute moins urgentes que les autres dépenses publiques puisqu'on craint que, placées dans le même cadre, elles n'y apparaissent comme celles qu'il faudrait sacrifier ou ajourner en cas de gêne trop grande ». Sans doute, le compte de Trésorerie des fonds de concours rentre dans cette dernière catégorie, mais on peut dire que la notion de fonds de concours implique nécessairement une assignation de recettes : il est donc parfaitement rationnel d'admettre, en cette matière, un compte d'attente ouvert parmi les Services spéciaux du Trésor.

Une autre critique a été adressée au régime financier des fonds de concours : le rattachement des fonds au budget et le report des crédits non utilisés sont effectués par des décrets en vertu de l'article 13 de la loi du 6 Juin 1843. Cette manière de procéder est rapide, mais n'en constitue pas moins une dérogation importante aux principes généraux puisque l'ouverture des crédits n'est pas ratifiée par le Parlement « Sa seule intervention qu'on puisse constater à cet égard dans le vote du budget se produit lors de l'approbation de l'Etat des voies et moyens, dans lequel figurent, pour mémoire, les fonds de concours (18). Ce régime de faveur s'explique par ce

(17) Clément Colson. — Cours d'Economie politique, 2^e édition, p. 28, tome 5.

(18) Féret du Longbois. — Cours de Comptabilité et de Droit budgétaire, p. 81.

fait « que les dépenses ainsi couvertes ne le sont pas au moyen du produit de l'impôt et qu'une demande d'autorisation de dépenser ne s'impose plus avec la même rigueur que pour les dépenses couvertes par les contributions ». Si l'on estimait nécessaire l'intervention du Parlement, il serait juste de soumettre également à son approbation tous les engagements de fonds de concours, ce qui serait bien compliqué. Si l'on considère, d'autre part, que le rattachement des fonds et le report des crédits par décrets présentent de réels avantages, on ne peut que conclure au maintien du régime en vigueur.

Il a y lieu de remarquer que le Parlement est maintenant tenu au courant de la situation de tous les services spéciaux du Trésor par la publication d'un état trimestriel au Journal Officiel (article 45 de la loi de finances du 30 Avril 1921).

La comptabilité des fonds de concours s'applique également à des avances et à un certain nombre de produits. Elle subit, dans certaines applications qui en sont faites, une véritable déviation ; comme on le verra (19), elle est abusivement étendue à des hypothèses où l'on chercherait vainement l'existence de fonds de concours. Les critiques signalées plus haut conservent alors toute leur valeur.

Avantages et inconvénients. — Dans un rapport à l'assemblée nationale en 1872, Monsieur Krantz s'exprimait ainsi : « Quelle que soit l'insistance que l'on mette à patronner une entreprise, les ressources d'esprit que l'on déploie en sa faveur, l'autorité des faits et des noms

(19) Voir le chapitre « Recettes assimilées ».

qu'on invoque, il est permis d'admettre qu'elle est bien peu utile quand aucun de ceux qui sont appelés à en recueillir les avantages ne veut consentir aucun sacrifice en sa faveur (20).

C'est là une idée très juste, et l'on peut dire que l'existence d'un fonds de concours constitue, pour une entreprise, un critère de son utilité.

En matière de Travaux publics, principalement pour les travaux de ports, cette considération a toujours été prépondérante pour l'inscription d'une entreprise au programme. En particulier lors de l'établissement du programme Baudin (lois des 22 et 24 Décembre 1903), les seules entreprises de travaux neufs admises au programme furent celles pour lesquelles les intéressés s'étaient engagés à prendre à leur charge la moitié de la dépense prévue. Avant 1914, une jurisprudence s'était nettement établie aux termes de laquelle l'Etat n'entreprendrait plus de grands travaux de navigation, s'il ne pouvait compter, sous forme de concours, sur une contribution des intéressés.

En exigeant ainsi le concours des collectivités ou particuliers le Gouvernement se garantit contre les nombreuses sollicitations, qui fatalement, ne manqueraient pas de se produire et le conduiraient à entreprendre des travaux inutiles ou de peu d'intérêt. Même considérés à ce simple point de vue, les fonds de concours présentent une réelle utilité.

Ils diminuent également les charges de l'Etat, en reportant sur les souscripteurs une partie des dépenses

(20) Cf. De la Politique économique, administrative et financière à suivre en matière de Travaux publics, par Yves Le Trocquer. — Thèse, Paris 1914, p. 220.

résultant de l'exécution des travaux ou du fonctionnement des services. Sans doute, certains d'entre eux ne seraient pas portés au budget si l'Etat ne pouvait faire appel à la participation des collectivités locales ou des particuliers; néanmoins, un grand nombre de ces entreprises ne sauraient être éliminées du programmes et, dans ce cas, toutes les dépenses incomberaient au budget.

Les fonds de concours n'allègent pas seulement le budget, ils alimentent encore le Trésor et lui procurent des disponibilités. Par nature même, le compte de Trésorerie des fonds de concours est toujours créditeur, et son solde est souvent assez élevé. Par exemple, la situation des services spéciaux du Trésor au 31 Mars 1926 montre que le compte « fonds de concours pour dépenses d'intérêt public » avait un excédent de recettes de 285.893.000 francs. L'utilité que présente pour le Trésor cet excédent de recettes est un peu diminué si l'on considère que dans ce compte sont centralisés, comme on le verra dans les chapitres suivants, des avances et divers produits. Il n'en est pas moins vrai que l'existence de ce solde créditeur augmente l'aisance de la Trésorerie.

Le graphique ci-joint (figure n° III) indique la situation de ce compte de Trésorerie au premier Janvier de chaque année à partir de 1878.

En regard de ces avantages, il n'est pas niable que le système des fonds de concours peut présenter quelques inconvénients. L'utilisation de ces fonds ne peut être faite dans de très bonnes conditions que pour des travaux peu importants ou qui se suffisent à eux-mêmes. Lorsqu'il s'agit d'une masse importante de travaux, en particulier des travaux de programme, les collectivités intéressées éprouvent, en général, des difficultés pour verser en une fois les sommes mises à leur charge. On sera donc amené

à diviser et à échelonner les travaux, ce qui entraînera souvent, en même temps qu'une cadence plus lente dans l'exécution, une augmentation de la dépense totale.

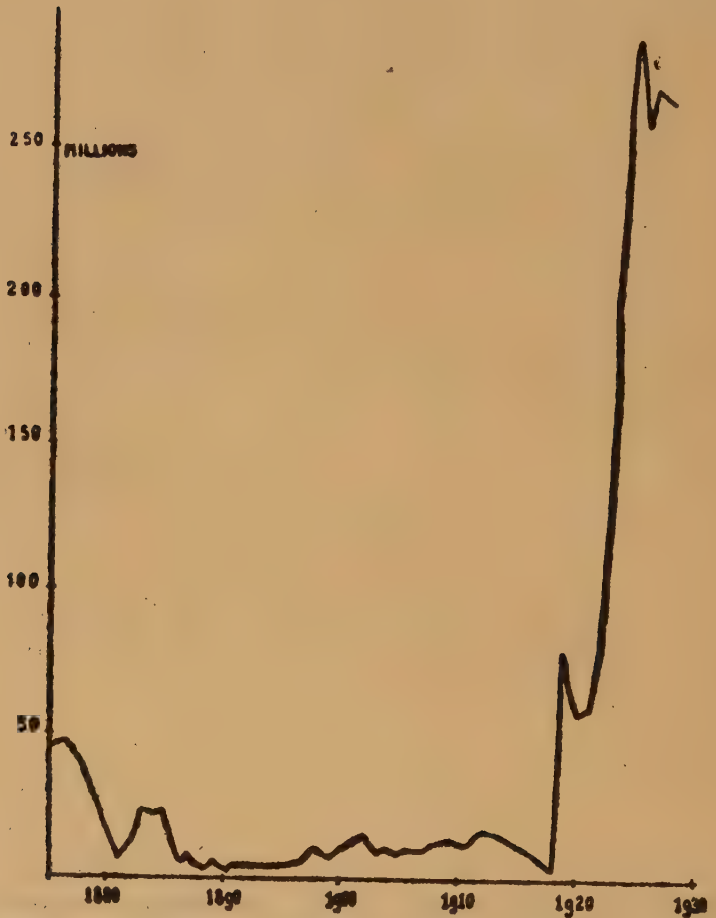


Figure n° 3 - Solde créditeur du Compte "Fonds de Concours"
(Situation au 1^{er} Janvier)

La partie qui fournit les fonds les demande parfois, s'il s'agit des départements ou communes, à des centimes additionnels. Cette façon de procéder risque de rendre la population qui les supporte réfractaire à des entreprises dont le bénéfice profitera au pays tout entier. En matière de travaux de ports, le plus souvent elle les demande à des emprunts dont le remboursement s'effectue au moyen de droits de péage ou de droits de quai. Si ces droits sont trop élevés ils ont pour effet de déterminer des détournements de trafic, préjudiciables à l'ensemble de la nation et au port lui-même.

La participation des intéressés ne s'obtient, bien souvent, qu'aux prix d'adjonctions ou modifications aux projets de travaux. L'intérêt qu'elle présente pour l'Etat devient alors quelquefois bien faible, sinon négatif.

Quelles que soient les critiques que l'on puisse adresser aux fonds de concours, il ne faut pas oublier que c'est grâce à cette pratique qu'ont été conçus et exécutés de nombreux travaux qui constituent une partie importante de l'outillage national.

CHAPITRE II

LES AVANCES

Généralités. — Les fonds de concours, étudiés dans le premier chapitre de cette étude, n'exigent comme contre-partie de la part de l'Etat que l'exécution des travaux correspondants. Ce sont de simples subsides. L'aide apportée peut être d'une nature différente et affecter la forme d'avances. Un certain nombre d'entre elles suivent, dans ses grandes lignes, le régime financier étudié en matière de subsides. Aussi désigne-t-on, sous le terme générique de fonds de concours, à la fois les subsides et les avances, tout en réservant cette appellation aux seuls subsides lorsqu'il est nécessaire de les distinguer.

Le régime financier déjà étudié s'applique en principe :

a) Aux avances faites par les villes, établissements publics ou syndicats pour l'établissement, l'entretien et l'exploitation des réseaux téléphoniques (Loi du 29 Décembre 1890, article 21).

b) Aux avances faites à l'Etat pour l'établissement des communications téléphoniques (lignes et bureaux), (loi du 13 Juillet 1911, article 28).

c) Aux avances des Chambres de commerce, villes, départements et autres intéressés, pour l'exécution de travaux relatifs aux rivières, canaux, ports maritimes.

d) Aux disponibilités du compte spécial ouvert dans les écritures du Trésor (loi du 13 Avril 1900, article 10), tant pour centraliser les recettes provenant des redevances annuelles versées par la Banque de France et de l'avance de 40 millions consentie par cet établissement; (convention du 31 Octobre 1896 approuvée par la loi du 17 Novembre 1897), que pour en appliquer le montant aux dépenses résultant de la loi du 31 Mars 1899 sur le crédit agricole.

Les avances en argent faites à l'Etat par les Compagnies de Chemins de fer, en vertu des conventions de 1883 et de 1921, sont centralisées à un compte spécial et employées dans les mêmes conditions que les fonds de concours ordinaires.

Comparaison avec les fonds de concours. — L'application sous quelques réserves, aux avances que l'on vient d'énumérer, du régime financier institué en matière de fonds de concours pour dépenses d'intérêt public, s'explique assez facilement.

Sans doute, à ne considérer que les engagements souscrits entre intéressés d'une part et l'Etat d'autre part, les ressemblances entre ces deux recettes n'apparaissent pas a priori. A tout le moins, peut-on dire que, dans les deux cas, les versements sont effectués en vue de la réalisation d'une dépense déterminée; autrement dit, il y a assignation de la recette.

Si, au contraire, on n'envisage que le côté budgétaire et comptable, il est permis de considérer les versements de fonds de concours indépendamment de leurs remboursements. Ceux-ci, d'ailleurs sont échelonnés sur plusieurs exercices et les crédits affectés à cet usage

sont inscrits à des chapitres presque toujours différents de ceux sur lesquels sont ouverts les crédits correspondant aux dépenses effectuées. Il arrive même que les remboursements sont à la charge d'un département ministériel distinct de celui ayant eu l'utilisation des fonds. Dans ces conditions, en ce qui concerne les engagements de dépense et les ressources mises à la disposition de l'Etat, l'avance se présente essentiellement comme un simple fonds de concours.

Il est donc légitime d'appliquer à ces avances, la législation instituée en matière de fonds de concours et d'utiliser cette procédure qui permet le contrôle des recettes et des dépenses effectuées sur ces fonds de la même manière que pour les recettes et dépenses ordinaires de l'Etat.

Les engagements pris peuvent également consister en une avance au regard de la partie versante, tout en continuant à conserver au regard de l'Etat le caractère d'un simple don. Dans ce cas, les versements ne donnent pas lieu à remboursement de la part de l'Etat, mais l'autorisation de percevoir une taxe sur les usagers est accordée par la convention passée à la partie intéressée, lui permettant ainsi de rentrer en partie ou en totalité dans ses débours. Les engagements de cette nature sont nombreux en matière de travaux maritimes. Les Chambres de commerce, qui concourent aux travaux de ports sont par exemple, autorisées à percevoir des droits de tonnage sur les bateaux qui y font escale.

Comparaison avec les emprunts. — Les fonds de concours et les avances énumérées plus haut sont, pour l'Etat, des recettes ayant une affectation spéciale; c'est

d'ailleurs la raison d'être de leur régime particulier de comptabilité.

Il ne faudrait cependant pas trop exagérer les points de ressemblance qui existent entre ces fonds et passer sous silence le caractère d'emprunt que présentent les avances. Comme l'a dit Monsieur Henri Germain (1), membre de l'Institut, dans une communication à l'Académie des Sciences Morales et Politiques : « les fonds de concours sont de deux sortes : les uns sont donnés à l'Etat, les autres lui sont prêtés. Si vous ne distinguez pas les emprunts que fait l'Etat des dons qu'il reçoit, vous méconnaîsez les règles élémentaires de la comptabilité. Les dons sont de véritables recettes, les emprunts n'en sont pas. » Englober dans le même compte, avances et subsides, risque de faire oublier cette différence.

Le caractère d'emprunt des avances se manifeste cependant dès la conclusion de la convention passée entre l'Etat et les parties intéressées. Les acceptations de fonds de concours qui ne sont que de simples dons n'ont pas besoin d'être autorisées par des lois. Une loi est nécessaire pour l'acceptation de toute avance. Le rapport public de la Cour de Comptes sur l'exercice 1902 explique ainsi la nécessité d'une autorisation législative : « La nécessité d'une loi pour autoriser les emprunts de l'Etat ne résulte d'aucun texte formel, mais elle ressort de la nature même des emprunts qui ont pour conséquence d'aliéner une partie de la fortune publique et d'augmenter la dette de l'Etat et, d'autre part, peuvent être considérés comme des anticipations d'impôts nouveaux. Enfin, l'article 196 du décret du 31 mai 1862 porte qu'aucune inscription au grand-livre, pour création de rentes,

(1) Cf. Revue de Science et de Législation financière, p. 514, année 1903.

ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. La Cour a toujours assimilé aux emprunts, au point de vue de la nécessité de l'autorisation législative, toutes les opérations qui consistent à contracter, sous quelque forme que ce soit, des obligations que l'avenir doit acquitter, même lorsqu'il s'agit d'une simple avance à rembourser sans intérêt » (2).

L'acceptation d'une avance est donc subordonnée à l'autorisation du Parlement. Cette autorisation peut d'ailleurs être donnée une fois pour toutes, ce qui arrive normalement lorsqu'il s'agit de travaux de programme et qu'il a été décidé de faire appel à ce genre de ressources.

Les avances en matière téléphonique ont été ainsi autorisées par les lois des 16 juillet 1889, 20 mai 1890, 13 avril 1898 (article 76), 8 avril 1910 (article 55). Leur remboursement se fait, en principe, au moyen des produits recouvrés par l'Administration des Postes, Télégraphes et Téléphones par l'exploitation des lignes et réseaux construits grâce à ces mêmes avances.

En matière de Travaux publics (rivières, canaux, ports maritimes), l'autorisation d'emprunt est donnée par la loi annuelle de finances. Celle-ci fixe, en général, le montant maximum de ces avances, limitant ainsi les annuités correspondantes de remboursement qui seront à inscrire ultérieurement aux budgets. Le même article de la loi de finances stipule que les crédits non employés en fin d'exercice et les ressources correspondantes ne pourront être reportés qu'en vertu d'une loi. Les avances en espèces à faire à l'Etat par les Compagnies de Che-

(2) Cf. Revue de Science et de Législation financière, p. 660, année 1904.

mins de fer en vertu des conventions de 1883 et de 1921 sont soumises à la même réglementation. Il y a lieu de noter que, pour ces avances, contrairement à la législation ordinaire des fonds de concours, le report à un exercice suivant, des crédits non utilisés, doit être effectué par une loi et non par un simple décret.

Les avances soumises, comme les emprunts, à l'autorisation préalable du Parlement, sont à rapprocher des emprunts amortissables. Avances et emprunts amortissables apparaissent d'ailleurs dans le budget des dépenses sous la forme d'annuités de remboursement. Cette annuité qui, en matière d'emprunt, comporte une part d'amortissement et une part d'intérêt, ne comprend, en général, que l'amortissement en matière d'avances. Celles-ci ne portent, en effet, que rarement intérêt. Dans les périodes où le crédit de l'Etat a été atteint, le Gouvernement ne pouvant normalement se procurer des avances remboursables sans intérêts a cependant utilisé des avances portant intérêt pour la partie versante.

L'avance se produit, en principe, pour l'exécution de travaux bien définis et qui intéressent les souscripteurs ; l'emprunt, au contraire, émis dans le public, est destiné, en premier lieu, à alimenter le Trésor.

Modalités des avances. — Les avances peuvent se classer en deux grandes catégories, les avances sans intérêts et les avances remboursables avec intérêts.

Si l'on excepte les avances en espèces faites par les Compagnies de Chemins de fer pour les travaux à exécuter par l'Etat sur leurs réseaux, et qui présentent certaines particularités, les avances utilisées actuellement appartiennent à la catégorie des avances sans intérêts.

L'Etat se libère entièrement par le remboursement pur et simple de la somme prêtée. C'est le cas des avances dont l'acceptation est autorisée par les lois annuelles de finances pour les travaux de navigation, ainsi que celles faites à l'Administration des P.T.T. en matière téléphonique.

L'Etat a fait appel à plusieurs reprises, dans le passé, aux avances avec intérêts. Sous le Second Empire, une avance de la Société Générale Algérienne, portant intérêt à 5,25 % et remboursable en 50 ans, a été employée à l'exécution de travaux publics en Algérie (3). Après la guerre de 1870, l'Etat, en vue de ménager son crédit, a dû limiter ses emprunts à ceux indispensables au paiement des dépenses résultant du traité de paix, et a été amené à demander pour le reste des avances aux personnes publiques ou privées. Celles-ci, dont le crédit était moins atteint, pouvaient se procurer des fonds à un taux raisonnable. En revanche, l'Etat leur payait un certain intérêt, en général inférieur à celui qu'elles déboursaient elles-mêmes. En compensation, les parties versantes étaient autorisées à percevoir des droits de péage pour les travaux de navigation intérieure, ou des droits de tonnage en matière de travaux de ports. Les avances ainsi réalisées se sont élevées de 1871 à 1878 à environ 146.000.000 de francs pour les ports et les voies navigables (4). Des avances avec intérêts ont été réalisées, à la même époque, pour la construction de casernements pour l'armée (80.000.000 francs, de 1874 à 1880). Ces avances étaient remboursables en dix ans au moins et

(3) Les avances de la Société Algérienne ont été portées directement en recettes au budget extraordinaire.

(4) Cf. De la politique à suivre en matière de travaux publics, par Yves Le Trocquer. — Thèse, Paris, 1914, p. 253.

quinze au plus au taux maximum de 5 %. On trouve également en 1874 une avance de la Ville de Paris pour l'achèvement du nouvel Opéra de 4.900.000 francs, remboursable en sept annuités au taux de 6 %.

Depuis 1880, les avances avec intérêts ont été abandonnées. Le retour à ce système d'avances, principalement pour les travaux maritimes (Proposition Audiffred du 2 avril 1909 — Commission Freycinet, 12 septembre 1912) et le téléphone (projet de loi numéro 3616. Chambre, législature 1919-1924) a été préconisé sans succès à plusieurs reprises.

Les avances en argent faites par les Compagnies de Chemins de fer en vertu des conventions de 1883 et de 1921 se rapprochent des avances avec intérêts. Elles sont imputées à un compte spécial « Fonds de concours versés par les Compagnies de Chemins de fer en exécution des conventions de 1883 et de 1921 ». Pour se procurer les fonds nécessaires, qu'il s'agisse d'avances en espèces ou en travaux, les Compagnies émettent des obligations et substituent leur crédit à celui de l'Etat. L'Etat emprunte ainsi par l'intermédiaire des Compagnies. En vertu des conventions, il rembourse ces avances d'après un taux calculé chaque année d'après les charges effectives des obligations émises au cours de l'exercice.

Les avances faisant l'objet de cette étude ne comprennent que celles qui ont le caractère d'un fonds de concours et qui, en conséquence, en suivent le régime financier. Il faut signaler que l'Etat utilise des avances de toute autre nature qui ne seront pas étudiées ici. Ces avances, destinées, en général, à alimenter la Trésorerie, sont nombreuses : avances exceptionnelles de la Banque

de France, certaines avances de la Caisse des Dépôts et consignations, bons du Trésor, etc...

Avantages et inconvénients. — Les avances sans intérêts permettent l'exécution de travaux ou de dépenses d'intérêt public qui, à cause de l'exiguité des crédits budgétaires, devraient être ajournés ou même ne seraient jamais effectués. Elles ont l'avantage sur les emprunts amortissables de n'imposer au budget aucune charge d'intérêt. Grâce à la fixation par la loi de finances d'un plafond annuel pour les dépenses à faire sur ces fonds, et à l'autorisation d'acceptation de ces avances donnée dans cette limite par le Parlement, il est possible de hâter des travaux auxquels les collectivités locales attachent de l'importance, tout en évitant d'accroître, d'une manière excessive, les déboursés ultérieurs de l'Etat.

Les avances avec intérêts, dont il n'est plus fait emploi, sont utiles dans certaines circonstances. Elles permettent, en effet, à l'Etat :

1°) Dans le cas où il ne peut emprunter directement pour ménager son crédit, ou lorsqu'il ne peut le faire qu'à un taux excessif, d'emprunter indirectement en utilisant le crédit des collectivités prêteuses qui, moins atteintes, peuvent se procurer des fonds à un taux d'intérêt moins élevé. Le Gouvernement français a, comme on l'a vu, utilisé de nombreuses avances dans ces conditions après la guerre de 1870.

2°) De trouver des avances plus nombreuses et plus importantes et d'exécuter complètement certains travaux qui, autrement, devraient être morcelés. Outre l'avantage d'une exécution plus rapide, il peut en résulter une diminution de la dépense totale, diminution qui sera susceptible de compenser, en partie ou même en totalité,

l'intérêt payé. Il est bien évident que ce procédé ne peut être avantageux que si le taux de l'intérêt de l'avance ne dépasse pas celui auquel l'Etat pourrait se procurer les fonds par emprunt direct. Pour certaines avances, par exemple en matière de travaux de navigation, les parties versantes pourront d'ailleurs se contenter d'un intérêt réduit si on leur concède la perception de taxes sur les usagers (péage, droits de tonnage, etc...)

En regard de ces avantages, les avances présentent un assez grand nombre d'inconvénients. Un premier inconvénient résulte de la non-concordance entre la date des versements et celle de l'exécution des travaux. On sait que ce fait a déjà conduit, pour des raisons de comptabilité, à la création d'un compte pour les fonds de concours parmi les services spéciaux du Trésor. Lorsqu'il s'agit, non plus de simples fonds de concours, mais d'avances, l'obligation pour l'Etat de les recevoir aux époques convenues par les conventions, alors qu'elles ne peuvent être employées qu'au fur et à mesure de l'avancement des travaux, le conduit, dans bien des cas, à effectuer, sur des fonds d'emprunt non utilisés, des remboursements et même à payer des intérêts s'il s'agit d'avances de cette nature (5).

Les avances ne conviennent pas à tous les travaux. Il n'est possible, en effet, de trouver des avances un peu abondantes que pour des travaux d'intérêt local. Si, en matière de ports maritimes, les Chambres de Commerce en fournissent de nombreuses, l'Etat n'a jamais pu obtenir que des avances insignifiantes en matière de navigation intérieure (canaux et voies navigables).

(5) Cf. Du rôle économique et financier des Chambres de Commerce dans les ports maritimes, par Gustave Lechevalier. — Thèse, Paris 1906.

Elles ont également l'inconvénient, partagé d'ailleurs avec les fonds de concours, d'entraîner des modifications aux programmes établis, pour donner satisfaction aux prêteurs. L'intérêt général est ainsi quelquefois méconnu. C'est ce qui est arrivé, dans une certaine mesure, pour le réseau téléphonique français, réseau établi, surtout jusqu'à ces dernières années, au moyen d'avances et dans le cadre départemental. Ce réseau, construit pour satisfaire à des besoins locaux, ne s'adapte que difficilement au trafic à longue et moyenne distance.

Le plus grave inconvénient des avances tient à leur caractère de fonds de concours et au fait qu'elles sont classées, avec ces fonds, au compte spécial ouvert parmi les services spéciaux du Trésor. En contre-partie, apparaissent bien, dans divers chapitres de dépenses du budget, des annuités affectées à leur remboursement, mais comme il n'existe aucun lien apparent entre les versements et les remboursements, on a tendance à ne pas voir les charges réelles qu'elles occasionnent. Il faut reconnaître que cet inconvénient n'a pas échappé au Parlement et qu'il a pris la précaution de limiter les annuités de remboursement à un chiffre raisonnable par la fixation d'un plafond pour les avances faisant l'objet d'une autorisation annuelle et globale (travaux de ports et de navigation, travaux de chemins de fer). Cette mesure n'est cependant pas suffisante pour empêcher tout gaspillage des deniers de l'Etat. L'autorisation globale permet aux départements ministériels intéressés d'exécuter sur avances des travaux qui peuvent être d'une utilité contestable quitte à en ajourner d'autres plus importants pour ne pas dépasser malgré tout le montant indiqué dans la loi de finances.

CHAPITRE III

LES RECETTES ASSIMILÉES

Le compte ouvert parmi les services spéciaux du Trésor par arrêté ministériel en date du 6 Juin 1863, sous le titre « Fonds de concours pour dépenses d'intérêt public », centralise, comme on vient de le voir, outre des fonds de concours, ce qui est normal, des versements d'avances qui, par certains côtés, peuvent être assimilées à ces mêmes fonds.

Un examen un peu approfondi des sommes inscrites au crédit d'un certain nombre de comptes ouverts parmi les Services spéciaux du Trésor, permet de voir que des fonds de concours ont été rattachés, même sous le régime de l'arrêté ministériel de 1863, à d'autres comptes que celui intitulé « Fonds de concours pour dépenses d'intérêt public ». D'autre part, de nombreuses recettes ou produits en nombre variable suivant l'époque, et n'ayant en rien le caractère d'un fonds de concours ont été et sont encore versés à ce compte.

Le compte « Fonds de concours pour dépenses d'intérêt public » centralise ainsi des produits de toute nature n'ayant rien de commun entre eux que le régime comptable auquel ils sont soumis. Ce régime, que l'on appelle d'ailleurs couramment le régime de la comptabilité des fonds de concours, s'applique également à

d'autres comptes antérieurement détachés de celui des fonds de concours ou ayant toujours eu une existence indépendante.

Ces divers points vont faire l'objet des développements de ce chapitre.

Recettes soumises à la comptabilité des fonds de concours. — Le régime de la comptabilité des fonds de concours, tel qu'il résulte de l'article 13 de la loi de 1843 et de l'arrêté ministériel du 6 Juin 1863, permet :

a) Les assignations de recettes à des dépenses déterminées.

b) Le rattachement de ces dépenses au budget de manière à les soumettre au même contrôle qu'en matière de dépenses ordinaires;

c) L'ouverture de crédits sur les différents chapitres du budget, par simple décret, en dehors de tout vote du Parlement.

L'utilisation de ce régime de comptabilité pour des dépenses qui ne sont pas faites sur fonds de concours, permet donc de tourner deux importantes règles de notre législation financière, la règle de la non-assignation des recettes et celle du vote préalable des crédits. Celles-ci sont souvent considérées comme gênantes par les divers départements ministériels. Aussi n'est-il pas étonnant de voir le régime des fonds de concours étendu à des cas où l'on chercherait vainement l'existence d'un concours. En voici un exemple :

En exécution de l'article 80 de la loi des finances du 31 Décembre 1921, les Ministres sont autorisés à

constituer, dans la limite des crédits budgétaires ouverts pour allocation de bourses, des fonds de prêts remboursables en faveur des étudiants. Ces prêts sont, en principe remboursables par les boursiers dans le cours de la dixième année qui suit le terme de leurs études. Les sommes ainsi reversées à l'Etat, soit directement par les bénéficiaires, soit par l'intermédiaire d'Associations d'Anciens élèves, sont rattachées à titre de fonds de concours aux chapitres correspondants des budgets des divers ministères (1). Il n'y a pas, dans ce cas, concours, mais assignation d'une recette proprement dite « Remboursement d'une avance faite à un particulier » à des dépenses déterminées, en l'espèce, affectation à un fonds destiné à permettre de nouveaux prêts.

C'est exactement pour le même motif, que des recettes provenant des versements effectués à l'Etat par les Sociétés de courses sur les fonds du pari mutuel ont été incorporées au compte des fonds de concours de 1891 à 1894, date d'ouverture d'un compte particulier. Cela rend ainsi possible l'affectation de ces recettes, véritables impôts sur le pari mutuel, à des dépenses en faveur de l'élevage.

L'application de la comptabilité des fonds de concours aux recettes et dépenses relatives aux opérations cadastrales effectuées sous le régime de la loi du 17 Mars 1898 est encore plus caractéristique : les ressources constituées par le concours de l'Etat, du département et de la commune restent spécialisées par commune. Le taux de la subvention de l'Etat ne peut dépasser 40 % de la dépense totale. Les Conseils généraux fixent le taux de la

(1) Cf. Notes pour MM. les Conseillers référendaires et Auditeurs de la Cour des Comptes. — Paris, Imprimerie Nationale, note n° 92, page 26.

subvention départementale, qui doit être égale au moins à celle de l'Etat. Il est fait recette par la Caisse municipale du montant des sommes allouées par l'Etat et par le département; ces ressources augmentées de la part contributive de la commune, ainsi que des allocations qui pourraient être fournies par des particuliers, sont versées au Trésor public pour être rattachées au budget de l'Etat à titre de fonds de concours (2). Dans ce cas particulier, l'Etat participe lui-même à la constitution du fonds de concours sous la forme d'une subvention aux communes. L'affectation de ces recettes au compte des fonds de concours, a simplement pour but de centraliser, dans un compte unique, des sommes de diverses origines (Etat, département, commune, particuliers), en vue de les appliquer aux dépenses résultant, pour chaque commune, des opérations cadastrales.

On trouve également inscrit, depuis 1926, à une subdivision spéciale ouverte au compte des fonds de concours sous la rubrique « Produits de l'aliénation des immeubles et approvisionnements militaires », des versements effectués en vertu de l'article 72 de la loi de finances du 19 Décembre 1926. Cet article autorise le Ministre de la guerre à employer, en sus des crédits ouverts à la troisième section (constructions et matériel neuf) du budget de son département, dans la limite fixée annuellement par la loi de finances, le produit de l'aliénation des immeubles militaires reconnus inutiles à l'armée ou des fortifications déclassées et le produit des ventes des approvisionnements en excédent des besoins ou non susceptibles d'utilisation sous leur forme actuelle. Ces

(2) Cf. Note n° 82 (p. 7) pour Messieurs les Conseillers référendaires et Auditeurs de la Cour des Comptes. — Paris, Imprimerie Nationale.

recettes sont constatées et employées suivant la procédure des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public. Le produit des aliénations doit être affecté à des constructions ou à des achats de matériel, à l'exclusion de toute construction immobilière (3).

L'article 74 de cette même loi autorise le Ministre de la Marine à utiliser, dans les mêmes conditions que son collègue de la Guerre, le produit de l'aliénation du matériel en excédent ou inutilisable.

L'incorporation au compte des fonds de concours des produits réalisés par l'Administration des Domaines sur la vente du matériel de guerre démodé, a simplement pour but, par l'affectation de ces produits à des dépenses militaires, de donner au Gouvernement quelques ressources non soumises à l'approbation annuelle du Parlement. Les crédits demandés au budget, s'ils sont un peu trop diminués par les Chambres, peuvent permettre, néanmoins, avec l'appoint de ces fonds, d'entretenir le matériel nécessaire à la défense nationale.

L'article 7 de la loi du 31 Juillet 1920, en autorisant les cessions de matériels provenant des approvisionnements de guerre, avait déjà édicté que leur montant serait ajouté aux crédits des services intéressés, à charge par eux de l'appliquer à la fabrication de matériels de même nature. Ces services pouvaient donc augmenter leur dotation budgétaire avec leurs ressources propres.

D'ailleurs, après avoir prescrit de faire recette, au profit du Trésor, des objets hors d'usage, le décret du 31 Mai 1862 (Article 43 in fine) autorise, dans certains cas,

(3) Cf. Note n° 97 (p. 30) pour Messieurs les Conseillers référendaires et Auditeurs de la Cour des Comptes. Paris, Imprimerie Nationale.

des assignations de recettes : « Ces dispositions ne sont point applicables aux matériaux dont il aura été fait un réemploi dûment justifié pour les besoins du service même d'où ils proviennent. »

La loi du 19 Décembre 1926 ne fait que généraliser, pour l'armée et la marine, les deux exceptions au principe de l'universalité que l'on vient de signaler. Il n'y a plus, en particulier, obligation à réemploi dans le même service. La procédure des fonds de concours est, dans ce cas, comme on le sait, particulièrement utile pour permettre des assignations de recette. Il est donc naturel qu'elle ait été employée.

Il faut signaler que déjà en 1890, (lois des 2 et 4 Janvier), deux comptes avaient été ouverts parmi les services spéciaux du Trésor, le premier intitulé « Aliénation d'immeubles militaires », le second « Aliénation des fortifications des places déclassées ». Les fonds versés à ces comptes étaient destinés à alimenter le budget de la guerre, a peu près dans les mêmes conditions que ceux qui sont spécialisés sous le titre « Produit de l'aliénation des immeubles et approvisionnements militaires » en application de la loi du 19 Décembre 1926. Au premier Janvier 1914, le total des versements effectués était de 13.482.354 francs sur le premier compte et de 15.526.079 francs sur le second (4).

En 1898, un compte similaire, intitulé « Perfectionnement du matériel d'Armement » (loi du 17 Février 1898), d'abord alimenté par l'emprunt, a été également ouvert dans le même but. Il devait être gagé par le produit de l'aliénation d'immeubles militaires et de fortifi-

(4) Cf. Compte général de l'Administration des finances pour l'exercice 1913.

cations déclassées. Ce compte, débiteur du Trésor en 1906 de 197 millions, est devenu créiteur depuis lors, par suite de la cession des fortifications à la ville de Paris.

On peut dire, en résumé, que soit par l'institution de comptes spéciaux, soit par la centralisation de produits au compte général des fonds de concours, on réalise, pour les besoins de la défense nationale, des assignations de recettes comme en matière de fonds de concours.

Par extension et par voie d'analogie, on a été amené à considérer comme des fonds de concours, ou tout au moins à assimiler à ces fonds, les sommes versées au Trésor à titre de remboursement de dépenses qui, faites dans un intérêt particulier, conservent néanmoins le caractère de dépenses publiques.

C'est ainsi que l'Administration des P.T.T. applique la comptabilité des fonds de concours aux recettes et aux dépenses correspondantes suivantes (5) :

— Remboursement par les Compagnies de Chemins de fer des dépenses faites par l'Administration des P.T.T. pour l'entretien et la construction de leurs réseaux.

, — Remboursement par des tiers des dépenses faites par l'Administration des P.T.T. pour la construction et l'entretien des lignes d'intérêt privé qui leur sont concédées.

— Remboursement du montant des travaux, fournitures, cessions faits par l'Administration des P.T.T.

Ces sommes ne sont, en aucune manière, des fonds de concours.

(5) Les fonds de concours et recettes assimilées de l'Administration des P.T.T. ne sont plus rattachés, depuis 1923, au budget général, mais au budget annexe des P.T.T. Ils ne sont pas versés au Trésor.

Les parts contributives versées par les abonnés au téléphone pour l'établissement de leurs lignes sont également traitées comme des fonds de concours (6). Ce ne sont pourtant que des recettes, en tous points semblables aux autres produits du monopole.

L'assimilation aux fonds de concours de cette nature d'opérations est le moyen, à la fois le plus simple et le plus efficace, de soumettre à une comptabilité régulière des dépenses qui, échappant à toute évaluation un peu sérieuse, ne peuvent pas faire l'objet de prévisions budgétaires, ni donner lieu à l'ouverture de crédits législatifs. Cette manière de procéder n'est pas particulière à l'Administration des P.T.T.

La comptabilité des fonds de concours permet également le rattachement au budget de recettes et dépenses qui, sans cela, n'y auraient laissé aucune trace : c'est le cas des frais d'administration, de contrôle et de perception, résultant du prélèvement sur le produit des jeux dans les cercles et casinos.

La loi du 15 Juin 1907, modifiée par l'article 46 de la loi du 31 Juillet 1920, a établi un impôt sur le produit brut des jeux dans les cercles et casinos. Cet impôt, qui est progressif, et qui va de 15 à 65 % (suivant le montant de la recette) du produit brut des jeux, est partagé, suivant des règles assez compliquées entre l'Etat et diverses œuvres d'intérêt public (loi du 19 Décembre 1926, article 14). La part qui revient aux œuvres d'intérêt public est répartie en dehors de toute comptabilité budgétaire, par une Commission spéciale instituée auprès du Ministère de l'intérieur. Les frais résultant pour l'Etat,

(6) Les parts contributives ont été classées comme produits budgétaires de 1904 à 1922.

de ce service sont rattachés au budget depuis 1909, à titre de fonds de concours. La loi du 26 Décembre 1908, art. 25 est ainsi conçu :

« A partir du premier Janvier 1909 ,seront rattachées au budget de l'Etat, à titre de fonds de concours, les sommes que la Commission spéciale instituée par la loi du 15 Juin 1907 imputera pour frais d'administration, de contrôle et de perception sur le montant du prélèvement de 15 % frappant le produit brut des jeux. »

En application de cette loi, deux chapitres nouveaux ont été ouverts l'un au budget des finances sous le titre « frais de contrôle et de perception du prélèvement sur le produit brut des jeux », l'autre au budget de l'intérieur, sous le titre « Frais d'administration et de contrôle concernant l'exécution de la loi du 15 Juin 1907 sur les jeux (indemnités) ». Ils sont suivis de la mention « mémoire » à laquelle est substitué, en fin d'exercice, et dans la loi des comptes, le montant de la dépense réellement effectuée. Grâce à ce rattachement au budget, les dépenses administratives auxquelles donne lieu, pour l'Etat, l'application de la loi de 1907, cessent d'être occultes et sont soumises au contrôle du Parlement et de la Cour des Comptes. Mais, comme l'a écrit Monsieur J. Laferrière (7) : « On ne peut s'empêcher de constater que l'application à cette matière de la comptabilité des fonds de concours n'est, en définitive, qu'une solution bâtarde. On emploie cette comptabilité dans une hypothèse où ne sont pas réunies les conditions en vue desquelles elle a été instituée et cela, en somme, pour arriver à un résultat tout à fait incomplet. Il est certain d'abord que

(7) R.S.L.F. Emploi de la comptabilité des fonds de concours pour réaliser une assignation de recettes, par J. Laferrière, année 1912 p. 90.

dans l'hypothèse de la loi de 1907, il n'y a pas fonds de concours. Les fonds de concours, ce sont, par définition, des versements volontaires de particuliers, qui viennent accroître les crédits budgétaires ». Or, ici, il ne saurait y avoir « un concours » volontaire. Le prélèvement frappant le produit brut des jeux est un impôt qui constitue une recette publique. « L'emploi qui est fait de son produit, continue M. Laferrière, tant en subventions qu'en frais de perception, constitue une dépense publique; recette et dépense devraient figurer intégralement au budget. Non seulement la loi du 26 Décembre 1908 fait une application incorrecte de la comptabilité des fonds de concours en l'employant là où il n'y a pas concours, mais ce qui est plus grave, elle en fait une application incomplète..... De l'élément le plus important, les subventions allouées aux œuvres visées par la loi, nulle trace dans le budget, même par un simple rattachement. Et dans le budget des recettes, sous la rubrique des recettes d'ordre, on chercherait vainement l'indication, même pour simple mémoire, du produit du prélèvement. »

En vue de justifier la législation adoptée, le Ministre des Finances, a fait remarquer (8) qu'un rattachement complet au budget du produit du prélèvement sur les jeux, aurait nécessité l'ouverture d'un chapitre intitulé « Subventions à des œuvres locales » avec indication du crédit affecté à cet objet. Il aurait été à craindre que, dans ces conditions, « L'Etat ne fut obligé d'augmenter indéfiniment les crédits sans pouvoir maintenir comme aujourd'hui, les dépenses dans la limite des recettes encaissées ». En ne rattachant au budget que les re-

(8) Cf. R.S.L.F. Année 1912, p. 94. Emploi de la comptabilité des fonds de concours pour réaliser une assignation de recettes par J. Laferrière.

cettes correspondant aux frais de perception et de contrôle, on évite ce danger. En revanche, on institue une véritable caisse noire auprès du ministère de l'Intérieur.

En résumé, on peut dire que l'application de la comptabilité des fonds de concours, lorsqu'il n'y a pas effectivement « concours », n'a d'autre but que de permettre des assignations de recettes. « Elle se traduit, en définitive, par un affaiblissement du contrôle parlementaire, puisque le Parlement n'est plus à même de statuer sur la totalité des dépenses et d'en apprécier l'importance relative par la fixation de la somme à y effectuer (9) ».

Extension à divers comptes de la procédure usitée en matière de fonds de concours. — Les recettes assimilées aux fonds de concours, en ce qui concerne la comptabilité, sont centralisées au compte « Fonds de concours pour dépenses d'intérêt public ». Lorsque certaines de ces recettes prennent une importance particulière, il arrive qu'on les détache de ce compte et qu'on en ouvre un nouveau. C'est le cas des prélèvements faits sur le pari mutuel, soit en faveur de l'élevage, soit en faveur des établissements d'enseignement agricole.

a) Prélèvement sur le pari mutuel. — En exécution de la loi du 2 Juin 1891 et du 30 Mars 1903, un prélèvement est opéré, comme suit, sur le montant brut des sommes encaissées au pari mutuel de chaque hippodrome : 1 % en faveur de l'élevage, 3 % en faveur d'œuvres locales de bienfaisance, de la Caisse des Recherches

(9) R.S.L.F. Année 1912, p. 95. Emploi de la comptabilité des fonds de concours pour réaliser une assignation de recettes par J. Laferrière.

scientifiques ou pour être affecté aux travaux communaux d'adduction d'eau potable. Les versements sont effectués dans les huit jours, sur production d'un bordereau établi par le Président de la Société de courses. Une partie de ces prélèvements est versée à la Caisse des dépôts et attribuée aux bénéficiaires sans passer par le budget. Le produit du prélèvement en faveur de l'élevage, après avoir été viré de 1891 à 1894 au compte des « Fonds de concours pour dépenses d'intérêt public » est centralisé, depuis le 10 Mai 1894, à un compte particulier intitulé « Produit du prélèvement effectué sur le pari mutuel en faveur de l'élevage ». Ces fonds sont ensuite rattachés au budget du ministère de l'Agriculture en la forme usitée en matière de fonds de concours. Les versements effectués sur ce compte, qui étaient d'environ 2.000.000 de francs en 1894 et 4.000.000 de francs en 1914, atteignaient 23.000.000 de francs en 1927.

Un compte similaire : « Produit du prélèvement effectué sur le pari mutuel en faveur des Etablissements agricoles » a été créé par la loi du 5 Août 1920. Ce compte est alimenté par un prélèvement de 10 % sur la masse des sommes engagées au pari mutuel des hippodromes. L'intégralité du prélèvement n'a été affectée à cet objet que pour le premier exercice. A partir de la seconde année, la moitié a été attribuée à l'élevage. Les sommes ainsi versées sont rattachées au ministère de l'Agriculture dans la forme usitée en matière de fonds de concours (décret du 14 Août 1920) (10).

b) **Produit des legs et donations attribués à l'Etat ou à diverses Administrations publiques.** — Le mode de comptabilité des fonds concours a été étendu, par l'arti-

(10) Cf. Des comptes spéciaux du Trésor, par David Weill, p. 54, Thèse. Paris 1923.

cle 33 de la loi de finances du 31 Décembre 1907, aux produits des legs et donations attribués à l'Etat ou à diverses administrations publiques, ce qui permet le contrôle de la Cour des Comptes sur leur emploi. Auparavant, la Caisse des Dépôts était chargée de gérer ces produits. Elle les versait directement aux administrations bénéficiaires au fur et à mesure de leur utilisation.

En vue de l'exécution de cette loi, il a été ouvert, parmi les Services spéciaux du Trésor, un compte intitulé : « Produit des legs et donations attribués à l'Etat ou à diverses Administrations publiques », où sont centralisés les fonds provenant de l'encaissement des arrérages de legs et donations versés au Trésor par la Caisse des Dépôts et Consignations, sur la demande des Administrations ou des établissements intéressés. Ces versements sont destinés à gager, comme en matière de fonds de concours, les crédits à ouvrir par décret aux chapitres, inscrits pour « mémoire » dans les budgets des différents ministères et appelés à supporter les dépenses d'attribution aux bénéficiaires des dons et legs. Les crédits non utilisés dans l'année sont annulés par décrets et reportés, avec la même affectation, à l'exercice suivant. Il n'est prélevé sur le compte spécial qu'une somme égale au montant des dépenses acquittées. La comptabilité des dons et legs est donc, en principe, soumise aux mêmes règles que celle des fonds de concours.

Il y a lieu de remarquer que les dons et legs intéressant des établissements investis de l'autonomie financière ne sont pas incorporés au budget général et restent, par suite, en dehors de ce compte. Les recettes effectuées, en cette matière, se sont élevées à 1.339.233 frs en 1921 et à 1.887.000 francs en 1927 (11).

(11) Cf. Comptes généraux de l'Administration des Finances. Paris, Imprimerie Nationale.

c) **Compte des avances permanentes et des redevances annuelles de la Banque de France.** — La procédure usitée en matière de fonds de concours, s'applique également aux disponibilités du compte spécial ouvert dans les écritures du Trésor (loi du 13 Avril 1900, article 10), tant pour centraliser les recettes provenant des redevances annuelles versées par la Banque de France et de l'avance de 40 millions consentie par cet établissement (convention du 31 Octobre 1896, approuvée par la loi du 17 Novembre 1897), que pour en appliquer le montant aux dépenses résultant de la loi du 31 Mars 1899, sur le crédit agricole (12).

Antérieurement à la convention de 1897, deux avances permanentes avaient été consenties par la Banque de France; l'une en 1857 (avance de 60 millions), l'autre en 1878 (avance de 80 millions). L'emploi de ces avances était décrit dans un compte spécial aujourd'hui disparu. En 1890, le solde créditeur de ce compte était de 5.388 francs. Ces avances étaient utilisées en vertu des lois particulières et les crédits non employés, dans le cours d'un exercice, étaient reportés à l'exercice suivant par décrets, comme en matière de fonds de concours. Ces deux avances ont servi, en particulier, pour les travaux suivants :

Reconstruction d'Hôtels des Postes.

Agrandissement de l'Ecole des Beaux-arts.

Agrandissement du poste central des Télégraphes.

Exposition de 1878.

Construction de l'Ecole Centrale.

(12) Cf. Règlement général sur la comptabilité publique, par G. Voguet. 3^e édition, 1928.

Le solde créditeur du compte de l'avance de 40 millions destiné à financer des avances sans intérêt aux Caisses agricoles atteignait encore 13.000.000 au 31 Mars 1926.

La redevance annuelle de la Banque de France, établie par la Convention du 31 Octobre 1896, est égale au huitième du taux de l'escompte multiplié par la circulation fiduciaire productive, sans cependant pouvoir être inférieure à 2.000.000 de francs. Le produit de cette redevance, augmenté éventuellement de la participation de l'Etat aux bénéfices de la Banque (50 % des bénéfices au delà d'un dividende de 240 francs par action) est porté à un compte spécial pour être l'objet d'affectations diverses : œuvres de crédit agricole, crédit hôtelier, fonds de dotation des banques populaires et de l'artisanat français.

Cette redevance, qui oscillait autour de 4.000.000 de francs, vers 1900 était passée à environ 12.000.000 de francs en 1914. Depuis la guerre, sous la double influence de l'augmentation du taux de l'escompte et de la circulation fiduciaire, le montant annuel des redevances s'est notablement élevé et a dépassé 100.000.000 dès 1925. La loi de finances du 19 Décembre 1926 a décidé, dans son article 66, que si les versements annuels de la banque dépassaient 115.000.000 de francs, la moitié du surplus serait portée en recette au budget.

Une nouvelle avance permanente de 20 millions de francs a été faite par la Banque (loi du 29 Décembre 1911) à l'occasion de la prorogation de son privilège. Elle est destinée à permettre l'institution d'un fonds pour organiser le crédit au petit commerce et à la petite industrie (13).

(13) Cf. Traité élémentaire de Science des Finances, par Edgard Allix, p. 96.

d) On peut encore signaler que l'article 26 de la loi du 27 Décembre 1923 a autorisé le Gouvernement à appliquer les dispositions concernant les fonds de concours aux prélèvements effectués conformément à l'article 68 de la loi de finances du 31 Juillet 1920, sur les disponibilités du compte « Liquidation des Consortiums et Comptoirs d'achats » créés pendant la guerre en vue d'attribuer des subventions pour l'exécution de travaux ou d'entreprises d'intérêt public (14).

L'application aux Services spéciaux du Trésor, que l'on vient d'énumérer, de la procédure usitée en matière de fonds de concours, facilite les assignations de recettes. En ce qui concerne plus particulièrement le compte des redevances de la Banque de France, on a même pu dire (15) que la comptabilité employée avait pour but de distraire du budget un véritable impôt, en l'espèce, un impôt sur la circulation fiduciaire.

Comptes spéciaux en matière de fonds de concours.
Les fonds de concours pour dépenses d'intérêt public, sont centralisés, en principe, avant leur rattachement au budget, dans le compte créé en 1863, sous le titre « Fonds de concours pour dépenses d'intérêt public ». On peut citer cependant quelques exceptions. C'est ainsi que l'on peut signaler l'existence, de 1858 à 1876, d'un compte spécial intitulé « Fonds de concours pour inondations ». Au crédit de ce compte étaient portés, d'une part, le produit de la liquidation d'un emprunt de 1868 et, d'autre part, les fonds de concours versés pour travaux de défense contre les inondations.

(14) Note n° 94 pour Messieurs les Conseillers référendaires et auditeurs de la Cour des Comptes, p. 41.

(15) Cf. Cours d'Economie Politique (livre V, page 28), par Clément Colson.

Les fonds de concours rattachés à ce compte ont été entièrement versés antérieurement au 1^{er} Janvier 1871 et ont atteint 12.920.082 francs (16). On trouve également un compte spécial pour la construction du Canal des Houillères de la Sarre (loi du 20 mai 1860).

Les expositions de 1889 et de 1900 ont donné lieu à l'ouverture de comptes particuliers parmi les Services spéciaux du Trésor. Les fonds de concours, relatifs à ces expositions, étaient centralisés dans ces comptes. Ainsi la loi du 6 juillet 1886, dans son article 5, disposait que les opérations de recettes et de dépenses de l'exposition de 1889 seraient effectuées par les agents du Trésor et que la subvention allouée par la Ville de Paris, ainsi que toutes les recettes provenant de l'exposition seraient versées au Trésor à titre de fonds de concours (17). Il en a été de même pour l'exposition de 1900. Le total des sommes versées au compte de l'exposition de 1900 atteignait 77.195.224 francs au moment de la clôture en 1910.

Les fonds de concours en espèces, versés par les Compagnies de Chemins de fer, en exécution des conventions de 1883 et de 1921, sont affectés à un compte spécial intitulé d'abord « Remboursement de la garantie d'intérêt et fonds de concours versés par les Compagnies en exécution de la Convention de 1883 », puis, plus simplement, « Fonds de concours versés par les Compagnies en exécution des Conventions de 1883 et de 1921 ».

Depuis 1923, l'Administration des P.T.T. dispose d'un budget annexe. A partir de cette date, les fonds de

(16) Cf. Compte général de l'Administration des Finances pour l'exercice 1875.

(17) Note n° 61 pour Messieurs les Conseillers Référendaires et Auditeurs de la Cour des Comptes.

concours de cette Administration n'ont plus été versés au Trésor pour être centralisés au compte général des Fonds de concours. Ils sont encaissés par les Comptables des P.T.T. à un compte de Trésorerie, la comptabilité générale de ces fonds étant effectuée par l'Agent comptable de l'Administration.

*
* *

Conclusion. — Lors de l'institution du régime financier des fonds de concours, il n'était certes pas dans les intentions du législateur de l'appliquer à toutes les recettes et dépenses, qui, comme on l'a vu, sont ou bien entièrement assimilées aux fonds de concours, ou bien soumises à un régime comptable similaire. L'extension de ce régime à ces fonds s'explique cependant facilement si l'on considère simplement le but poursuivi par les législateurs de 1843 et le Ministre des Finances de 1863, en instituant des règles particulières pour les fonds de concours. Ceux-ci ont voulu réintégrer dans la comptabilité budgétaire des recettes et des dépenses extra-budgétaires de manière à se conformer, dans la mesure du possible, à la règle de l'universalité, tout en conservant aux recettes des affectations spéciales. Lorsque, par la suite, dans d'autres circonstances, on a désiré réaliser de nouvelles assignations, ayant à sa disposition une législation qui permet d'atteindre ce résultat, on n'a eu qu'à étendre, à ces recettes et dépenses, la procédure établie tout d'abord pour les seuls fonds de concours.

DEUXIEME PARTIE

DEUXIEME PARTIE

Principales Applications

CHAPITRE I

LES FONDS DE CONCOURS EN MATIERE DE TRAVAUX PUBLICS

Les fonds de concours en matière de travaux publics ont toujours été les plus nombreux. Ils étaient d'ailleurs les seuls, classés comme tels, sous le régime de la loi de 1843, qui ne visait, en effet, que les fonds versés en vue de l'exécution de travaux publics. C'est seulement, comme on le sait, le décret du 31 mai 1862 qui a étendu ce régime aux concours obtenus par l'Etat pour des dépenses d'intérêt public.

Révolution et 1^{er} Empire. — La pratique des fonds de concours en matière de travaux publics est, sous la Révolution, relativement exceptionnelle. Pour les travaux de ports, le principe contraire avait même été posé (décrets du 31 décembre 1790 — 19 janvier 1791, et surtout circulaire du 7 août 1791). « Les dépenses des ports maritimes et des ports de commerce doivent, plus que toutes les autres, et sans le moindre doute, être à la charge

de l'Etat, vu les avantages communs et généraux à tout le royaume que les ports lui procurent » (1). Par application de ce principe, les recettes de toute nature, effectuées dans les ports, tombèrent dans le budget général qui fut dès lors chargé de tous les travaux. La même solution fut adoptée pour les routes, canaux et rivières.

Avec le Consulat et l'Empire, s'institue un régime administratif excessivement centralisé. La centralisation des services publics ainsi établie, a pour effet d'augmenter considérablement les charges de l'Etat. Aussi, au bout de quelques années, l'Etat, ne pouvant plus faire face à la totalité des dépenses de travaux publics, se voit dans l'obligation, pour diminuer ses charges, de faire appel au concours forcé des collectivités locales. Le déclassement des routes nationales de 3^e classe est significatif à cet égard : le décret du 16 décembre 1811 abandonne aux départements une partie des anciennes routes royales, leur laissant ainsi le soin de les entretenir. Cadeau gratuit, mais combien onéreux !

Restauration et Monarchie de Juillet.— Avec la Restauration, dans le calme de la paix succédant aux longues luttes qui ont ensanglanté l'Europe, un programme de grands travaux est établi pour maintenir l'outillage du pays au niveau du progrès et des conditions nouvelles de la vie économique. Le Gouvernement ne fait cependant appel que timidement au concours des collectivités locales et des particuliers. On peut signaler, en passant la loi du 24 mars 1825, qui permettait à l'Etat d'accepter, pour certains travaux extraordinaires de

(1) Cf. Rapport sur le budget des Travaux Publics pour l'exercice 1910, par M. Chailley (J.O., documents parlementaires, Chambre S.O., annexe n° 2.765, p. 2.090).

ports, le concours des intéressés (2). Pour l'exécution des travaux, les Ministres se procurent une partie des fonds nécessaires par des avances fournies par les compagnies et entrepreneurs soumissionnaires. Ces avances pourraient, sans doute, s'assimiler à celles qui seront ultérieurement fournies par les Compagnies de Chemins de fer, mais il y a lieu de remarquer que, s'il s'agit bien là de travaux d'intérêt public, les concours ne sont effectués qu'en vue des avantages financiers qu'ils procurent aux sociétés et entrepreneurs. Cette procédure inaugurée par les lois des 5 août 1821, 14 août 1822, continuera à être employée en vertu de nombreuses lois spéciales, mais, toutefois, dans des conditions beaucoup plus restreintes, jusqu'en 1870. La Caisse des Dépôts et Consignations fournit également des avances, parallèlement aux entrepreneurs. Le total des emprunts ainsi effectués de 1821 à 1870 s'élève à environ 157.000.000 de francs. Ils ont permis la construction ou l'achèvement de nombreux ports ou canaux et d'importants travaux d'amélioration de ports (3).

Sous la monarchie de juillet, la loi du 17 mai 1837, pour subvenir aux grands travaux qu'elle ordonne, crée un fonds extraordinaire, tout d'abord extra-budgétaire, mais qui est réintégré dès 1840 au budget ordinaire. Ce fonds extraordinaire est uniquement alimenté par l'emprunt; il n'est pas question de rechercher dans les collectivités et personnes intéressées une aide quelconque aux charges résultant des travaux entrepris. Cependant, devant les dépenses de plus en plus considérables qui doi-

(2) Cf. Rapport sur le budget des Travaux publics pour l'exercice 1910, par M. Chailley.

(3) Cf. Compte général de l'Administration des Finances pour l'exercice 1875.

vent être engagées, la loi du 11 juin 1842 prend en considération les subventions volontaires qui peuvent être offertes par les localités. Cette même loi organise, également, le concours obligatoire pour les travaux de chemins de fer en faisant participer les départements et les communes jusqu'à concurrence des 2/3 dans le paiement des indemnités d'expropriation. Ce concours forcé est d'ailleurs bientôt supprimé (loi du 19 Juillet 1845). Les contributions volontaires augmentent de plus en plus à mesure que le pays se rend mieux compte de l'intérêt présenté par les travaux de chemins de fer. On se préoccupe alors de fixer le régime financier applicable à ces fonds. C'est l'objet de l'article 13 de la loi du 6 juin 1843.

Second Empire. — Les fonds de concours prennent de l'importance sous le second Empire. L'ère de prospérité que l'on traverse favorise l'exécution de grands travaux. On se trouve, par conséquent, dans des conditions tout à fait favorables au développement de l'emploi de ces fonds. Sans doute, l'emprunt continue à alimenter les travaux comme par le passé, et un budget extraordinaire pour grands travaux est rétabli en 1862, mais la participation des intéressés, soit sous forme de subsides, soit sous forme d'avances, n'est plus négligeable.

Sur un total de 228.000.000 de francs constituant le montant des dépenses faites sous le Second Empire en matière de travaux de ports, il a été fourni à titre de fonds de concours 24.500.000 francs environ, ce qui représente le dixième de la dépense (4). Les principaux engagements ont été les suivants : (5).

(4) Cf. De la politique à suivre en matière de Travaux publics, par Yves Le Trocquer, p. 220. Thèse (Paris 1914).

(5) Etude historique et statistique sur les voies de communications de la France, par Félix Lucas, p. 171. Paris 1873, Imprimerie Nationale.

Origine	Nature	Montant	Observations
Ville de Dunkerque..	avance	12.000.000	Loi du 20 Mai 1868
Ville du Havre.....	subside	4.800.000	Loi du 14 Juillet 1865
Ville de Brest.....	avance	4.000.000	Loi du 18 Mai 1864
Ville de Marseille....	subside	7.500.000	Loi du 10 Juin 1854
Compagnie des Docks de Marseille.....	subside	3.700.000	Conventions des 22 Juin 1863 et 12 Juil- let 1867
Chambre de commer- ce de Bordeaux....	avance	10.000.000	Loi du 20 Mai 1868

Ces fonds de concours sont, pour la plupart, gagés sur des droits de tonnage perçus pour le compte de la partie ayant fourni les subsides (loi du 19 mai 1866). Les avances, en général sans intérêts, représentent approximativement la moitié du total des fonds.

Des fonds de concours assez nombreux, principalement sous forme d'avances, ont également été fournis pendant cette période pour l'amélioration des rivières et des constructions de canaux. C'est ainsi que l'on trouve des avances faites, en vertu de diverses lois, pour le canal des Houillères de la Sarre, l'embranchement de Colmar, le canal de la Haute-Marne, pour l'amélioration de la Moselle, etc....

Pour les travaux de chemins de fer à la charge de l'Etat, la pratique des avances de la part des Compagnies commence à s'établir, l'Etat n'assurant lui-même que le service de l'intérêt et de l'amortissement. Les sommes

ainsi avancées par les Compagnies se montaient, en 1870, à environ 86 millions et portaient sur 553 kilomètres de lignes (6).

On voit, par ces exemples, que les fonds de concours ou avances assimilées ont été très nombreux pendant tout le second Empire. Dans ces conditions, il était normal que le Ministre des Finances ait voulu en 1863, compléter la législation des fonds de concours et instituer, pour les raisons déjà indiquées, un compte de trésorerie.

Avant de quitter le second Empire, il faut signaler une avance un peu particulière pour l'exécution de travaux publics en Algérie, offerte par la Société Générale Algérienne. Par convention du 18 mai 1865, approuvée par la loi du 12 juillet 1865, une somme de 100 millions devait être avancée à l'Etat par la Société Générale Algérienne pour être employée à l'exécution de grands travaux publics en Algérie. Chaque versement devait être remboursé par l'Etat à la Société au moyen d'annuités calculées au taux de 5,25 %, et comprenant la somme nécessaire pour assurer l'amortissement en cinquante ans. Cette avance a été ultérieurement limitée à 87 millions par suite de la liquidation de cette société. L'Etat a remboursé sa dette par anticipation. La convention prévoyait, en outre, les conditions de vente de terrains en Algérie, que l'Etat s'engageait à faire à la Société et différentes concessions.

Cette avance n'a pas suivi la législation ordinaire des fonds de concours. Les versements effectués ont été por-

(6) Pendant cette même période, l'Etat a accordé 562.000.000 de subventions aux Compagnies pour 5.542 kms de lignes. Ces fonds ont été, en grande partie, avancés par les Compagnies, l'Etat se libérant par annuités.

tés directement en recettes au budget extraordinaire et les crédits nécessaires ont été ouverts au département de la Guerre (7) par décrets dans la forme des décrets de fonds de concours. L'importance des sommes versées et les conditions mêmes de l'avance (promesses de concessions, ventes de terrains, etc...) suffisent à expliquer la non-application complète à ces fonds, des règles adoptées en matière de fonds de concours (8).

III^{me} République. — 1^{re} Période (1870-1878.) — La guerre de 1870 laisse la France épuisée et dans l'obligation d'effectuer de gros emprunts pour se libérer de la contribution de guerre qui lui est imposée. Il faudra presque dix ans pour sortir de cette pénible situation. Les crédits budgétaires pour l'extension et le renouvellement de l'outillage national doivent, par mesure d'économie, être réduits dans toute la mesure possible au moment même où il serait nécessaire d'effectuer de nombreux travaux pour faciliter l'essor économique du pays et hâter ainsi son relèvement. Les fonds de concours, soit sous forme de subsides, soit sous forme d'avances, permettent de suppléer, en partie, à ce manque de ressources. Le concours des intéressés devient dès lors prépondérant pour la mise au programme et l'exécution d'une entreprise. En 1872, dans un rapport à l'Assemblée Nationale sur la navigation intérieure, Monsieur Krantz disait en effet :

«Quelle que soit l'insistance que l'on mette à patronner une entreprise, les ressources d'esprit que l'on déploie en sa faveur, l'autorité des faits et des noms

(7) L'Algérie dépendait encore du Ministère de la Guerre.

(8) Cf. Journal Officiel. Documents parlementaires (Chambre), Session ordinaire, 1893, annexe numéro 2625.

qu'on invoque, il est permis d'admettre qu'elle est bien peu utile quand aucun de ceux qui sont appelés à en recueillir les avantages ne veut consentir aucun sacrifice en sa faveur ».

Les crédits budgétaires sont donc sensiblement réduits ; l'ensemble des ressources affectées sur les fonds de l'Etat aux travaux neufs de navigation intérieure et des ports maritimes, qui oscillait autour de 30 millions dans les dernières années de l'Empire est tombé à 15,5 millions en 1871, et ne dépasse jamais 27 milliards de 1871 à 1878 (9). Or, les besoins sont grands ; en plus des travaux normaux d'extension et d'amélioration des ports maritimes, tout le réseau des canaux de l'Est de la France est à refaire (canal de l'Est, canalisation de la Saône).

Pour se procurer les sommes nécessaires, il ne saurait être question, pour l'Etat, d'émettre un emprunt. La guerre de 1870 a atteint son crédit, si bien qu'il ne peut emprunter qu'à des taux excessifs. Les avances remboursables et les fonds de concours vont cependant lui permettre d'exécuter de nombreux travaux. Les avances de cette période portent en général intérêts. Elles sont cependant avantageuses puisqu'elles donnent, en définitive, à l'Etat le moyen d'emprunter par l'intermédiaire des départements, communes, etc..., à un taux plus bas que celui qu'il aurait obtenu lui-même par emprunt direct. Ces collectivités, dont le crédit n'a pas été ou peu atteint, par les événements, peuvent, en effet, se procurer des fonds à de meilleures conditions que l'Etat.

En matière de navigation intérieure, les subsides fournis par les régions traversées par les canaux ne sauraient être très importants. Les services rendus par une

(9) Cf. De la politique à suivre en matière de Travaux publics, par Yves Le Trocquer, p. 253.

voie navigable intéressent bien plus les usagers du réseau tout entier que les populations riveraines. D'autre part, en raison du taux élevé de l'argent, il n'est pas possible d'obtenir des avances suffisamment abondantes sans consentir le paiement d'un intérêt. Aussi l'Etat a-t-il recours, pour les travaux de canaux ou de rivières, à ce genre d'avances.

C'est ainsi que la loi du 24 Mars 1874 autorise l'Etat à accepter d'un syndicat interdépartemental (Ardennes, Meuse, Meurthe-et-Moselle, Vosges, Haute-Saône) une avance de 65 millions pour la construction du canal de l'Est.

Les travaux devaient être exécutés en huit ans et le remboursement des sommes avancées effectué en vingt ans. L'intérêt payé était de 4 %. Le syndicat était autorisé à emprunter les 65 millions à un taux n'excédant pas 6 %. La différence de charge devait être compensée par un droit de péage établi sur les marchandises au profit du syndicat (10).

Des combinaisons financières analogues sont adoptées, à la même époque, pour la plupart des avances, et, en particulier, pour la construction des canaux des départements du Nord et du Pas-de-Calais. Le montant des avances effectuées de 1871 à 1878 atteint 80 millions pour les travaux de ports et 74 millions pour les canaux et rivières (11).

Les avances pour travaux de chemins de fer se continuent dans les mêmes conditions que sous le Second Empire et s'élèvent à environ 53 millions de 1870 à 1880.

(10) Cf. Dictionnaire des Finances. Article « Canaux de navigation. »

(11) Bulletin de statistique et de législation financière, année 1879, p. 301.

Bien qu'il s'agisse de travaux dépendant du département de la Guerre et non de celui des Travaux publics, on peut signaler, incidemment, l'utilisation d'avances avec intérêts, pendant cette même période, pour la construction de casernements pour l'armée, en exécution de la loi du 4 août 1874 et de quelques lois ultérieures. Ces travaux devaient être alimentés, soit par des subventions gratuites, soit par des avances remboursables à un taux maximum de 5 % en 12 à 15 ans. Au 31 Décembre 1879, il avait été versé à ce titre 32.202.850 francs de subsides et 80.599.667 francs d'avances par 136 communes et 15 départements (12).

En résumé, de 1870 à 1878, les avances avec intérêts sont utilisées d'une manière systématique en matière de travaux publics et de casernements. Elles ne sont pas, cependant, sans présenter des inconvénients. Dès 1873, Monsieur Caillaux, rapporteur du budget des Travaux publics, exprime la crainte que l'abus de ce procédé qui se réduisait, en somme, à reporter sur l'avenir une partie des charges que nécessite l'exécution des grands travaux publics, n'ait pour résultat d'engager une trop grande partie des ressources des futurs budgets pour le remboursement des avances. D'un autre côté, on peut faire remarquer que le Trésor est obligé de recevoir les avances aux époques convenues, alors qu'elles ne sont employées qu'au fur et à mesure de l'avancement des travaux et que, par suite, l'Etat est souvent obligé de payer un intérêt élevé pour des sommes inutilisées (13).

C'est ainsi qu'au 1^{er} janvier 1878, le solde créditeur du compte de Trésorerie des fonds de concours est de 40

(12) Cf. Dictionnaire des Finances. Article « Casernements ».

(13) Cf. Du rôle économique et financier des Chambres de Commerce dans les ports maritimes, par Lechevalier, p. 91. Thèse, Paris 1906.

millions, ce qui indique un retard des travaux de plus d'une année par rapport aux versements. De plus, le taux de l'intérêt de ces avances n'est pas inférieur à 4 %.

Il est bien évident que, dans ces conditions, l'Etat renoncera à ce genre d'avances lorsque, son crédit s'étant amélioré, il pourra emprunter directement à un taux plus modéré. Dès 1878, les avances avec intérêts deviennent plus rares. La loi du 9 juillet 1881 permet, par un emprunt direct de l'Etat, de rembourser par anticipation, les avances acceptées antérieurement.

II^e période (1878-1903). — En 1878, la situation financière de la France est redevenue à peu près normale. Un programme de grands travaux, connu sous le nom de programme Freycinet, (Ministre des Travaux publics de l'époque), est établi et approuvé par le Parlement.

Un budget extraordinaire est de nouveau institué pour l'exécution de ce programme, budget alimenté, en grande partie, sur fonds d'emprunt. Le Gouvernement est d'ailleurs autorisé à émettre, au fur et à mesure des besoins, des obligations 3 % amortissables. On tient compte cependant, pour la réalisation de ces travaux, des concours offerts par les départements, communes et particuliers. Bientôt, presque tous les Ministres viennent, sous des prétextes divers, prendre leur part de ce budget, aussi grossit-il au delà de toute mesure, jusqu'à atteindre 600 et 700 millions de 1881 à 1883. Une crise financière prolongée survient alors et nécessite de nouveau des compressions énergiques de dépenses. Peu à peu, le budget extraordinaire diminue d'importance et finit par être supprimé en 1890. A partir du moment où l'on se décide à la réduction progressive du budget extraordinaire

en abandonnant les méthodes financières du programme Freycinet, la pratique des fonds de concours prend de plus en plus d'extension. La part ainsi mise à la charge des intéressés, d'abord très variable, tend à se rapprocher de la moitié de la dépense. Dès 1895, on spécifie dans plusieurs lois cette proportion en termes formels, et l'on stipule même quelquefois que, dans le cas où le coût des travaux dépasserait l'évaluation primitive, les dépassements seraient à la charge des intéressés.

Dès 1884, on s'aperçoit qu'il est impossible avec les seules ressources du Trésor et les subsides souscrits, de songer à exécuter la partie conservée du programme Freycinet. Il faut donc revenir au système des avances abandonnées en 1881. Celles-ci, presque toutes contractées de 1884 à 1890, s'élèvent au chiffre de 114.000.000 de francs (14). A la différence des avances souscrites pendant la période précédente, la plupart des nouvelles avances sont remboursables sans intérêts (voir figure n° 4). Les versements effectués à ce titre, de 1883 à 1892, sont d'ailleurs les suivants :

1.200.000 francs pour les routes.

17.050.000 francs (avances sans intérêts) pour les rivières.

1.375.000 francs (dont 375.000 francs sans intérêts) pour les canaux.

61.000.000 de francs (dont 37.000.000 sans intérêts) pour les ports maritimes (15).

(14) De la politique à suivre en matière de Travaux publics, par Yves Le Trocquer, p. 260.

(15) Dictionnaire des Finances, par Léon Say. Article « Travaux publics ».

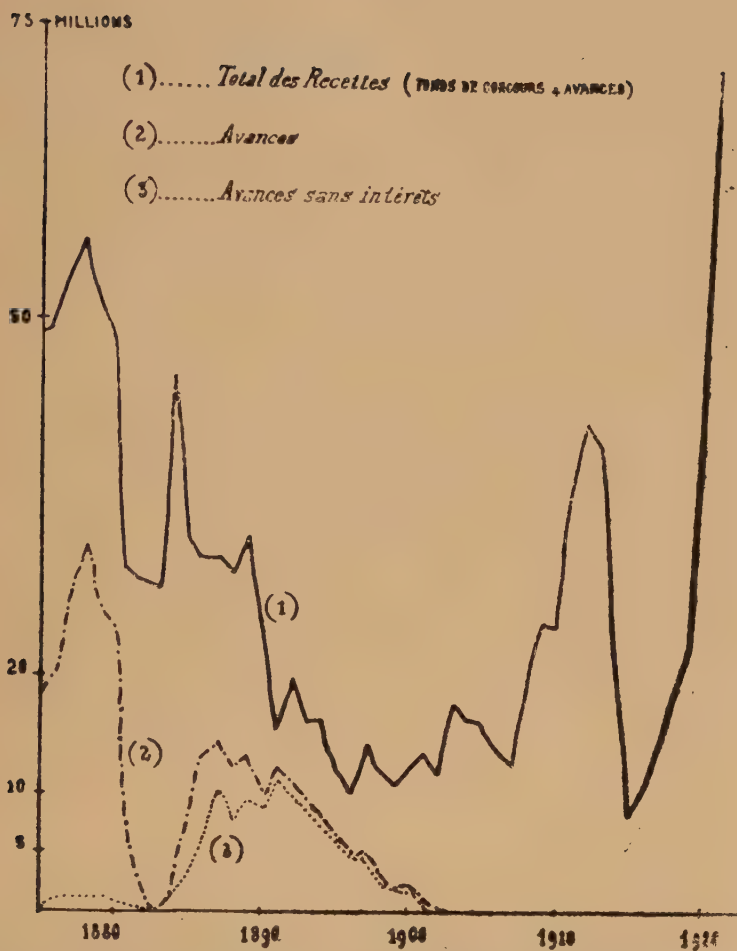


Figure n°4 — Fonds de Concours en matière de Travaux Publics

On a déjà signalé l'insertion, à partir de 1886, dans la loi annuelle de finances, d'un article fixant le maximum des avances autorisées pendant l'année en matière de travaux publics. Cet article est, en général, conçu de la manière suivante :

« Le Ministre des Travaux publics est autorisé à exécuter pendant l'année 18....., sur les fonds à verser par

les Chambres de Commerce, villes, départements et autres intéressés, des travaux relatifs aux rivières, canaux et ports maritimes, s'élevant, au maximum, à la somme de..... Les crédits nécessaires au paiement des dépenses seront ouverts par décrets de fonds de concours dans la limite et à mesure des versements effectués. Les crédits non employés en fin d'exercice et les ressources correspondantes ne pourront être reportés aux exercices suivants qu'en vertu d'une loi. »

Le montant des avances sans intérêts, ainsi autorisées, ne fait d'ailleurs, à part quelques petites oscillations que décroître de 1886 à 1903. Elles passent, en effet, de 26.440.000 francs en 1887 à 750.000 francs en 1902. C'est la liquidation du plan Freycinet.

Si les avances diminuent continuellement, les subsides, au contraire, ne font qu'augmenter : en 1888, il avait été versé pour les travaux de navigation 18.527.379 frs se décomposant à peu près par moitié en avances et subsides. La répartition de ces mêmes fonds, pour 1902, est la suivante : subsides : 12.816.500 francs, avances : 250.000 francs.

III^e période, 1903-1919. — Un nouveau programme de travaux, connu sous le nom de programme Baudin, est soumis au Parlement en 1903. Le projet du Gouvernement posait, en règle absolue, la participation financière des intéressés et fixait à la moitié des dépenses le minimum de cette participation. Toute règle générale est supprimée de la loi votée (loi du 22 Décembre 1903), mais, en fait, les seules entreprises de travaux neufs admises au programme sont celles pour lesquelles les intéressés se sont engagés à prendre à leur charge la moitié de la dépense prévue. L'ensemble des travaux résultant

du programme Baudin (amélioration des voies navigables, création de nouvelles voies navigables, travaux d'amélioration et d'extension des ports maritimes) devait entraîner, suivant les prévisions du ministère des Travaux Publics, une dépense de 120.000.000 de francs pour l'Etat. En 1914, des entreprises comprises dans le programme Baudin ne sont pas terminées (16).

Cependant, à peine le programme Baudin est-il arrêté, que de nouveaux besoins apparaissent. Des départements, des villes, des Chambres de Commerce réclament une prompt exécution de travaux qui ne sont pas prévus. L'insuffisance des ressources mises à la disposition du ministère des Travaux publics ne lui permet pas de faire droit à des demandes souvent justifiées.

Monsieur Audiffred, dans une proposition du 2 Avril 1909, demande que l'on revienne au système des avances remboursables par annuités pour les travaux de ports et à la concession avec institution de droits de péage pour les voies navigables. Cette proposition s'éternise au Sénat.

Une Commission composée de sénateurs, députés, conseillers d'Etat, hauts fonctionnaires, est nommée le 12 septembre 1912, sous la présidence de M. de Freycinet pour l'étude d'un programme financier en vue de l'exécution de travaux publics. Elle aboutit d'ailleurs à peu près aux mêmes conclusions que la proposition d'Audiffred.

« Après une étude approfondie de la question, la Commission a constaté que les crédits portés au budget,

(16) Cf. Proposition de loi relative à l'entretien des voies de communications comprises dans la grande voirie, présentée par Monsieur Maurice Sibille. (Documents parlementaires — Chambres. — Session ord. 1921, annexe numéro 2089, p. 513.

pour les travaux neufs de canaux, rivières et ports maritimes, étaient engagés pour une quinzaine d'années par les entreprises déjà déclarées d'utilité publique ou sur le point de l'être, et qu'il ne restait dès lors, aucune marge pour les entreprises nouvelles.

Les seuls moyens de créer des ressources ont paru être les suivants :

Une partie des subventions annuelles du budget, celle qui vise des opérations devant profiter aux générations futures, seraient transformées en annuités réparties sur un assez long espace de temps, un demi-siècle, par exemple, et destinées à rembourser des collectivités qui auraient consenti à avancer les fonds nécessaires à la prompt exécution des travaux qui les intéressent. Ces collectivités, assurées du remboursement par l'Etat, pourraient émettre des emprunts locaux à un taux peu différent de celui qu'aurait accepté l'Etat lui-même. De la sorte, une partie des crédits actuellement au budget pour les travaux neufs de navigation serait rendue libre et pourrait servir à gager de nouvelles opérations. »

Pour les travaux de canaux, cette Commission conclut comme Monsieur Audiffred, au système de la concession, avec institution de taxes de péage au profit des concessionnaires.

Ainsi donc, à la veille de la guerre de 1914, est de nouveau préconisé le retour au système des avances avec intérêts, utilisées à la fin du Second Empire et au début de la III^e République. Il faut noter, toutefois, que le loyer de l'argent oscille autour de 3 % vers 1914 et que, par suite, contrairement aux périodes antérieures, des emprunts peuvent être émis à des conditions avantageuses.

Aucune solution, cependant, n'intervient avant la déclaration de guerre. Les avances avec intérêts ne sont plus utilisées, et l'on continue de faire appel aux fonds de concours sous forme de subsides (17).

IV^e Période (1919-1930). — La guerre de 1914-1918 bouleverse l'économie de la nation. A peine cette guerre est-elle terminée, qu'il s'agit, sans tarder, de se remettre au travail pour réparer les ruines accumulées. Aussi est-ce avec une plus grande netteté que se repose à nouveau la question du renouvellement et du développement de l'outillage du pays.

Les ports maritimes qui, auparavant, utilisaient le plus, les fonds de concours, soit sous forme de subsides, soit sous forme d'avances, réclament, en particulier, de nombreux et importants travaux. A vrai dire, une loi en date du 5 janvier 1912, était intervenue qui, dans l'esprit du législateur, devait faciliter la bonne gestion des ports et leur permettre de se procurer les ressources nécessaires pour assurer leur développement. Cette loi, attendue depuis longtemps, prévoyait que les ports pourraient par décrets, être érigés en établissements publics autonomes ; le port et ses dépendances continuent de faire partie du domaine public, mais les droits et obligations de l'Etat en matière de domanialité et de travaux publics, sont confiés au Conseil d'administration du port, dans les mêmes conditions qu'aux Compagnies de chemins de fer, c'est-à-dire que l'établissement public de-

(17) Les dépenses pour ports et canaux maritimes de 1820 à 1908 se sont élevées à 1.350 millions, dont 200 millions à titre de subsides et 170 millions à titre d'avances. (Cours d'Economie politique de M. Clément Colson, tome 6, p. 76).

vient concessionnaire du port ; il fait les travaux et organise les services nécessaires, lève les péages locaux, les droits de quais et les centimes additionnels régulièrement autorisés.

Cette loi, complétée par un règlement d'administration publique en date du 16 mars 1912, n'avait subi aucune application avant 1914. Elle a été révisée par la loi du 12 juin 1920. En vertu de cette dernière loi, les ports du Havre, de Bordeaux, sont actuellement érigés en ports autonomes. Il en est de même du port de commerce de Strasbourg.

La création de ports autonomes a pour résultat de diminuer l'importance (compte tenu, bien entendu, de la dépréciation monétaire) des fonds de concours et avances versés au Trésor en matière de travaux maritimes. Il y a lieu de noter que les administrations des ports placés sous le régime de la loi du 12 juin 1920 sont susceptibles d'offrir leur concours à l'Etat pour certains travaux à exécuter en dehors des limites des ports, mais qui, néanmoins, présentent un intérêt particulier pour ceux-ci.

On doit signaler également le retour, par l'article 87 de la loi de finances du 30 avril 1921, au système des avances sans intérêts utilisées de 1880 à 1890. Comme pour celles-ci, la loi de finances fixe annuellement le montant des engagements que le Ministre des Travaux publics peut contracter. Voici, à titre d'exemple, l'article 167 de la loi de finances du 30 juin 1923 :

« Les dépenses engagées par l'Etat pour l'amélioration et l'extension des ports maritimes peuvent être couvertes, indépendamment des fonds de concours versés par les intéressés, au moyen d'avances des départements, des

viles, des Chambres de commerce ou des Administrations des ports placés sous le régime de la loi du 12 juin 1920, remboursables par annuités, dans un délai maximum de vingt années avec faculté de remboursement anticipé..... La loi de finances déterminera, chaque année, le montant des engagements que le Ministre des Travaux publics est autorisé à contracter par application du présent article ».

En vertu des diverses lois de finances, le maximum des avances autorisées est passé de 50 millions en 1921 à 150 millions en 1927. L'article 49 de la loi du 9 décembre 1927 (ouverture et annulation de crédits au titre du budget général et des budgets annexes) est venu spécifier que les avances ne doivent pas être productives d'intérêts.

A partir de la mise en exécution du plan Dawes, les prestations en nature effectuées au titre des réparations sont utilisées en matière de travaux publics (voir en particulier la loi du 24 mars 1928). Ces prestations servent pour les ports et, également, pour les travaux d'établissement, d'amélioration et de restauration des voies de navigation intérieure dans les limites fixées annuellement par les lois de finances et pour des travaux autorisés par des lois (18). Ces prestations peuvent être considérées comme des avances en travaux que le département des Travaux publics est admis à rembourser par annuités à la Caisse d'amortissement instituée par la loi du 7 août 1926.

L'utilisation des prestations en nature a entraîné, ces dernières années, une diminution des subsides et avances

(18) Les travaux de navigation intérieure à exécuter en 1927 à l'aide des prestations en nature ne devaient pas dépasser 100 millions. (Art. 51 de la loi du 9 décembre 1927).

pour travaux publics. Leur suppression, ou plutôt leur réduction, étant actuellement envisagée, il est vraisemblable que les fonds de concours augmenteront, au cours des prochaines années.



Conclusion. — Les fonds de concours, sous leurs deux formes, subsides ou avances, ont joué, comme le montre cet exposé, un rôle très important en matière de travaux publics. Il serait sans doute préférable que l'Etat puisse prendre à sa charge toutes les dépenses, mais la situation budgétaire ne le permet pas toujours. Dans ces conditions, la pratique des fonds de concours, qui peut être critiquée, a du moins l'avantage de soulager le budget et surtout de défendre le Ministre des Travaux publics contre les sollicitations. Il semble donc qu'il y ait lieu de maintenir, en cette matière, leur utilisation.

CHAPITRE II

LES FONDS DE CONCOURS EN MATIÈRE DE CHEMINS DE FER

Les fonds de concours en matière de chemins de fer, dont à dessein, il a été jusqu'ici à peine fait mention, sont assez importants et présentent certaines particularités, qui rendent nécessaires quelques développements à leur sujet.

Les chemins de fer d'intérêt général sont, en France, dans le domaine public de l'Etat avec tous les bâtiments d'exploitation de la voie, mais ils ne sont pas, en principe, construits et exploités par lui. Le système de la concession de travaux publics a été adopté et, en conséquence, les chemins de fer d'intérêt général sont concédés à des Compagnies. Il existe, toutefois, depuis 1878, un réseau de l'Etat qui a une organisation spéciale.

Malgré l'emploi de la concession, l'Etat a supporté et supporte encore une part importante des dépenses résultant de l'établissement de voies de chemins de fer. Les Compagnies en assurent également une partie et perçoivent, en retour, des redevances sur les usagers.

La loi du 11 juin 1842, que l'on a déjà citée, mettait à la charge de l'Etat l'infrastructure, c'est-à-dire l'acquisition des terrains, la construction de la voie, les gares et les ateliers. Cette loi prévoyait, en outre, des subven-

tions volontaires offertes par les localités, et des concours imposés jusqu'à concurrence des $\frac{2}{3}$ aux départements et communes traversés, dans le paiement des indemnités d'expropriation. Cette participation obligatoire disparaît avec la loi du 15 juillet 1845. Depuis cette date, et surtout depuis les lois des 16 et 18 juillet 1879 portant classement de chemins de fer en France et en Algérie, il est définitivement admis que le concours financier offert par les départements, les communes et les particuliers est un des éléments déterminants de l'ordre de priorité à adopter pour la construction des nouvelles lignes.

La statistique générale des Chemins de fer publiée, chaque année, par le Ministre des Travaux publics, permet de constater que les fonds ainsi versés, à titre de fonds de concours, par les départements et les localités atteignaient 265.068.489 francs en 1912 et 388.609.000 francs en 1927, alors que la participation de l'Etat dans les dépenses de premier établissement était de : 5.027.671.570 francs en 1912 et de 7.040.058.000 francs en 1927. Les fonds de concours des départements, communes et autres intéressés (Compagnies de Chemins de fer exceptées) représentent donc 5 % des dépenses mises à la charge de l'Etat.

Les dépenses mises à la charge des Compagnies, résultent des diverses conventions passées avec l'Etat et dont les principales sont les conventions de 1859 (Conventions de Franqueville), de 1883 (Conventions Raynal), de 1921 (Convention Le Trocquer). Les fonds de concours versés par les Compagnies à titre de subsides ou d'avances résultent également de ces conventions. Il sera donc nécessaire, en ce qui concerne les rapports financiers de l'Etat avec les Compagnies, d'expliquer succinctement le

mécanisme de ces conventions, principalement de celles de 1883 et de 1921.

Conventions antérieures à celles de 1883. — La participation de l'Etat dans les dépenses a lieu, pendant cette période, sous diverses formes : subventions aux Compagnies, exécution de travaux, garantie d'intérêt.

Les subventions sont de deux sortes. Elles consistent principalement avant 1849, en un déboursé immédiat de l'Etat. Plus tard, l'Etat demande aux Compagnies de chemins de fer de se procurer elles-mêmes les subventions promises par l'émission d'obligations et de lui en faire, pour ainsi dire, l'avance. En revanche, il s'engage à payer aux Compagnies l'intérêt et l'amortissement de ces avances. Le total des engagements de subventions payables ainsi par annuités porte, pour la période antérieure à 1870, sur 5.542 kilomètres de lignes et se monte à 562.000.000 de francs. Les subventions postérieures à 1870 ne portent que sur 985 kilomètres (1).

L'Etat avait pris, d'autre part, à sa charge l'exécution de certaines parties des lignes. Certaines d'entre elles furent construites directement par lui. Pour le reste, estimant qu'un emprunt serait fâcheux, qu'un prélèvement des capitaux sur le budget serait impossible ou peu justifié, il demanda également aux Compagnies de se substituer à lui et de lui faire l'avance des sommes à dépenser dans les mêmes conditions que pour les subventions. Le total de ces avances atteignit 86.000.000 de francs pour 553 kilomètres de lignes construites avant 1870 et 117.101.147 francs pour 1.114 kilomètres après 1870.

(1) Journal Officiel. — Documents parlementaires. — Chambre. — Session ordinaire, 1893, annexe numéro 2625.

On peut signaler également qu'en vertu de Conventions passées avec les Compagnies en 1875, l'Etat prend à sa charge le doublement de certaines voies, doublement imposé aux Compagnies dans un but stratégique. Les Compagnies effectuent les travaux et l'Etat les rembourse par annuités. Cependant, lorsque le produit brut d'une ligne atteint 35.000 francs par kilomètre ou 30.000 francs suivant les réseaux, le remboursement cesse. En exécution de ces conventions, les Compagnies ont fait, de 1877 à 1891, pour 120.000.000 de travaux. L'annuité à payer chaque année qui était de 5.000.000 en 1900 n'était plus que de 1.800.000 francs en 1928 par suite de l'augmentation des tarifs.

Les autres dépenses d'établissement du réseau des chemins de fer sont à la charge des Compagnies. Toutefois, à partir de 1852, l'Etat leur apporte un concours supplémentaire, concours consacré définitivement par les conventions de Franqueville en 1859, sous la forme d'une garantie d'intérêt pour le capital engagé dans la construction de ce que l'on appelle le deuxième réseau. Cette garantie d'intérêt consiste d'ailleurs en l'octroi éventuel d'une simple avance portant intérêt à 4 % à la charge des Compagnies et remboursable dès que les produits dépasseraient le revenu garanti.

Au moment de l'élaboration du programme Freycinet en 1878, les dépenses respectives de l'Etat et des Compagnies sont les suivantes : Etat : 1.500.000.000 francs ; Compagnies : 8.100.000.000 francs (2). Parmi les dépenses à la charge de l'Etat, un certain nombre d'entre elles ont, comme on vient de le voir, été effectuées par les Compagnies sur fonds d'emprunt, l'Etat s'acquittant de

(2) Y compris les travaux complémentaires et le matériel roulant.

sa dette par le paiement d'annuités. Contrairement aux avances déjà étudiées en matière de travaux publics, les avances des Compagnies sont généralement des avances en travaux et ne peuvent, par suite, suivre la législation adoptée pour les fonds de concours en espèces. Elles apparaissent uniquement au budget par l'inscription des annuités de remboursement. Les dépenses faites par les Compagnies ne sont d'ailleurs l'objet, de la part de l'Etat, que d'une surveillance administrative. Les concours apportés aux Compagnies par divers intéressés ne sont pas non plus rattachés au budget à titre de fonds de concours.

Les seuls fonds qui apparaissent alors dans la comptabilité publique en matière de chemins de fer sont, en plus des fonds de concours versés par les départements, communes, ou particuliers, ceux qui sont versés en numéraire par les Compagnies pour les travaux exécutés directement par l'Etat. Ces fonds sont alors centralisés au compte de Trésorerie des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public et soumis à la même législation.

Conventions de 1883 et de 1921. — M. de Freycinet, ministre des Travaux publics, fait voter, le 17 juillet 1879, un programme de grands travaux qui comportait le classement de 8800 kilomètres de voies nouvelles, dont le coût devait dépasser 3 milliards 500 millions. Il était décidé que la plupart de ces lignes seraient construites par l'Etat et à ses frais. Pour se procurer des ressources, l'Etat créait un nouveau titre d'emprunt, le 3 % amortissable, les émissions devant s'effectuer au fur et à mesure des besoins. Sur ces entrefaites, se produit sur la place de Paris une grave crise financière. Le déficit succède aux plus-values budgétaires. Le crédit de l'Etat est atteint. On s'aperçoit également que les dépenses devant résulter de l'exécution du programme élaboré dépasseront de

beaucoup les évaluations primitives. Dans ces conditions, l'Etat ne peut à lui seul mener à bien les travaux entrepris. Il doit traiter avec les Compagnies. Les conventions de 1883, dites conventions Raynal, approuvées par le Parlement le 20 novembre 1883, sont le résultat de ces négociations.

On peut en résumer, comme suit, les principales clauses :

1°) Les Compagnies s'engagent à construire un certain nombre de lignes nouvelles (7.400 kilomètres environ) pour le compte de l'Etat. A cet effet, elles devront emprunter sous forme d'obligations. L'Etat s'engage à leur rembourser, par annuités réparties sur toute la durée de la concession, l'intérêt et l'amortissement des sommes empruntées. L'Etat emprunte ainsi sous le couvert des Compagnies dont le crédit est substitué au sien.

2°) La dépense d'établissement des nouvelles lignes est ainsi réglée : l'Etat supporte définitivement les dépenses d'infrastructure; les Compagnies prennent à leur charge exclusive le matériel roulant, le mobilier et l'outillage des gares. Toutefois, les Compagnies doivent contribuer à l'établissement des nouvelles lignes à raison d'une somme forfaitaire (25.000 francs par kilomètre pour les lignes à double voie, 12.500 francs par voie simple).

3°) La même répartition des dépenses entre l'Etat et les Compagnies est établie pour les lignes que l'Etat construira directement.

4°) En compensation d'avantages particuliers, quelques compagnies (principalement Nord et P.O.) s'engagent à fournir un certain nombre de fonds de concours à l'Etat.

5°) La dette que les Compagnies ont assumée jusqu'à là, du chef de la garantie d'intérêts, vis-à-vis de l'Etat, servira à balancer les avances qu'elles lui feront pour l'exécution du nouveau programme.

6°) L'Etat garantit un dividende minimum aux actionnaires en plus de la garantie de l'intérêt et de l'amortissement des obligations. Il y a lieu de remarquer que cette garantie couvre toutes les dépenses des Compagnies : remboursement de la dette, subvention forfaitaire de 25.000 francs au kilomètre, fonds de concours, matériel roulant, travaux complémentaires, etc...

La Convention de 1921, dite Convention Le Trocquer (convention du 28 Juin 1921, approuvée par la loi du 29 Octobre 1921), a porté la participation des réseaux dans les dépenses résultant de l'établissement des lignes nouvelles au cinquième, les quatre cinquièmes seulement étant supportés par l'Etat, au lieu d'une subvention de 25.000 francs par kilomètre de voie ferrée. Cette même convention met la garantie d'intérêts à la charge d'un fonds commun géré par le Trésor, fonds qui reçoit des versements des réseaux prospères et qui fait les avances nécessaires aux réseaux déficitaires. Il y a lieu de noter, en passant, que la convention de 1921 liquide la situation résultant pour les réseaux du fait de la guerre, qu'elle introduit plus d'unité dans la direction des chemins de fer par la création d'un Comité de Direction et d'un Conseil supérieur des Chemins de fer.

Sous le régime des Conventions de 1883 et de 1921, il y a deux exécutants possibles des travaux de chemins de fer : les Compagnies et, accessoirement, l'Etat.

Les travaux effectués par l'Etat le sont sur les ressources suivantes : 1^o) fonds budgétaires ou fonds de Trésorerie, 2^o) fonds de concours ordinaires (article 13 de la loi de 1843, 3^o) versements des Compagnies.

Les lignes construites par les Compagnies sont exécutées grâce à l'émission d'obligations, soit, éventuellement, à l'aide de fonds de concours versés directement à ces sociétés.

Quel que soit le mode d'exécution des travaux, la répartition définitive des dépenses entre l'Etat et les Compagnies est la même. Il est donc nécessaire de tenir une comptabilité de toutes les dépenses faites en vertu des Conventions, comptabilité centralisant les dépenses faites par l'Etat ainsi que celles des Compagnies.

Une partie des sommes versées en numéraire à l'Etat par les Compagnies, ainsi qu'une partie des dépenses en travaux, faites par celles-ci, leur sont ensuite remboursées par des annuités s'échelonnant sur la durée des concessions dans les conditions fixées par les Conventions. Elles doivent être considérées comme des avances. L'autre partie est acquise à l'Etat à titre de subides (subvention kilométrique sous le régime des Conventions de 1883, participation du cinquième sous le régime de la Convention de 1921, remboursement de l'ancienne dette de garantie, fonds de concours spéciaux.....).

a) **Travaux exécutés par l'Etat.** — Depuis 1883, l'Etat ne s'est chargé qu'exceptionnellement de la construction de lignes de chemins de fer (Réseau de l'Etat excepté). Les lignes construites par lui sont principalement des lignes concédées aux Compagnies du Midi et de Paris à Orléans. Les dépenses faites pour ces lignes

sur crédits budgétaires n'ont rien de particulier. Les fonds de concours offerts par les divers intéressés (départements, communes, particuliers, etc..., à l'exception des Compagnies de Chemins de fer) sont centralisés au compte de Trésorerie des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public, comme en matière de travaux de ports ou de navigation intérieure.

Il est naturel, également, d'assimiler aux fonds de concours (tout au moins en ce qui concerne l'exécution proprement dite des travaux), les versements effectués par les compagnies de manière à permettre ainsi le rattachement de ces fonds au budget dans les mêmes conditions que pour les avances remboursables utilisées en matière de travaux publics (ports et travaux de navigation). La législation des fonds de concours permet, comme on le sait, de soumettre l'emploi de ces fonds au même contrôle que celui exercé sur l'utilisation des deniers de l'Etat.

Pour les raisons exposées dans la première partie de cette étude, il est nécessaire de centraliser ces fonds à un compte de Trésorerie. Ceux-ci ne sont pas virés au compte ouvert parmi les services spéciaux du Trésor à titre de « Fonds de concours pour dépenses d'intérêt public. » Il est préférable d'ouvrir un nouveau compte destiné à centraliser tous les versements en numéraire effectués par les Compagnies. En opérant ainsi, la comptabilité générale des dépenses faites en vertu des Conventions est rendue moins compliquée que s'il fallait rechercher, dans le compte général des fonds de concours, les versements des Compagnies. On a ainsi ouvert, à partir de 1884, un nouveau compte d'abord intitulé « Remboursement de la garantie d'intérêt et fonds de concours versés par les Compagnies de Chemins de fer en exécu-

tion des Conventions de 1883 », puis, après quelques années, plus simplement « Fonds de concours versés par les Compagnies de Chemins de fer en exécution des Conventions de 1883 » (3).

Les crédits nécessaires à l'exécution des travaux correspondants sont ouverts par décrets de fonds de concours. Un chapitre spécial pour ces dépenses est inséré, pour « mémoire », au budget des travaux publics et intitulé « Etudes et Travaux de Chemins de fer exécutés par l'Etat sur les fonds avancés par les Compagnies en exécution des Conventions de 1883 (ou de 1921) ».

Par analogie avec les avances en matière de travaux maritimes ou de navigation, les lois de finances annuelles précisent que :

« Les crédits nécessaires au paiement des dépenses seront ouverts par décrets de « fonds de concours » à mesure de la réalisation des versements effectués par les Compagnies. Les crédits non employés à la fin de l'exercice ne peuvent être reportés aux exercices suivants qu'en vertu d'une loi. »

Les versements ainsi effectués en numéraire peuvent, toutefois, se rattacher à des causes très diverses puisqu'ils ont, ou ont eu, pour objet tantôt des remboursements, tantôt des fonds de concours volontaires ou contractuels, tantôt des avances (4).

Les remboursements, au titre de l'ancienne dette de garantie d'avant 1883, ont eu lieu surtout en travaux, mais également, quelquefois, en numéraire, principalement de 1883 à 1892.

(3) actuellement : « des Conventions de 1883 et de 1921 ».

(4) Cf. Rapport public de la Cour des Comptes sur l'exercice 1887.

Les fonds de concours ont été versés soit en argent, soit en travaux. On peut citer principalement un fonds de concours de 90 millions versé, par les Chemins de fer du Nord, en compensation de l'autorisation, donnée par la Convention de 1883, de fusionner avec son réseau, au point de vue de la garantie d'intérêt, des lignes rachetées à des Compagnies secondaires.

Les avances sont remboursées par annuités, à l'exception de la subvention kilométrique sous le régime des Conventions de 1883 et d'un cinquième sous celui de la Convention de 1921. Elles ont été faites principalement par le P.O. et le Midi.

Les avances du P.O. sont faites en vertu de la Convention du 17 mai 1886, approuvée par la loi du 21 Décembre 1887, modifiant le premier paragraphe de l'article 8 de la Convention de 1883 relative à ce réseau.

Les avances de la Compagnie du Midi résultent de l'application de l'article 11 de la Convention de 1883 et de Conventions ultérieures, en particulier de celle du 20 mai 1897. Par ces diverses conventions, la Compagnie du Midi s'est engagée à avancer 243 millions à l'Etat. Le plafond des avances promises étant atteint, en ce qui concerne la Compagnie des Chemins de fer du Midi, celle-ci n'en fait plus actuellement. Seul, le P.O. effectue encore quelques avances en argent (5).

b) **Travaux effectués par les Compagnies.** — Les Compagnies effectuent pour le compte de l'Etat, la plupart des travaux de construction des nouvelles lignes,

(5) Cf. Journal Officiel. — Documents parlementaires. — Chambre 1927, annexe 4901, p. 2086. Rapport de Monsieur Tinguy du Pouët sur le budget des Conventions.

grâce à des émissions d'obligations. L'Etat rembourse les Compagnies par des annuités échelonnées sur toute la durée de leur concession. Ces dépenses peuvent être considérées, suivant le cas, comme des avances ou des fonds de concours en travaux.

Les dépenses faites par l'Etat sont seules rattachées au budget. Celles des Compagnies ne font l'objet que d'une comptabilité administrative.

Comptabilité des Conventions. — La comptabilité des Conventions a fait l'objet de nombreuses critiques, principalement de 1887 à 1899, de la part de la Cour des Comptes.

Sans doute, toutes les dépenses faites par l'Etat sont soumises à un contrôle satisfaisant, grâce surtout à l'utilisation de la procédure des fonds de concours pour les fonds versés à l'Etat soit par les Compagnies, soit par divers intéressés, mais il n'est pas possible d'assujétir les Compagnies, qui sont des sociétés privées, aux règles de la comptabilité publique pour l'exécution des travaux laissés à leurs soins. Comme, d'autre part, la presque totalité des dépenses est, en définitive, supportée par l'Etat, il est absolument essentiel d'éviter toutes irrégularités dans l'exécution des Conventions, qui constituent ainsi un budget spécial.

Dans son rapport public sur l'exercice 1887, la Cour des Comptes faisait les remarques suivantes : « (La Cour) a fait l'analyse de ces conventions et démontré que l'exécution de ce budget spécial qui, jusqu'ici, n'est soumis qu'à une surveillance administrative, échappe presque totalement à son contrôle et, par conséquent, à celui du Parlement. Elle a exposé, en effet, que les seules recettes

qui passent sous ses yeux sont les versements en numéraire dont aucun indice ne permet la ventilation et qui, cependant, peuvent se rattacher à des causes très diverses, puisqu'elles ont pour objet tantôt des remboursements, tantôt des fonds de concours, tantôt des avances. Elle a ajouté que les versements effectués en nature, les compensations de créance, constituent des opérations dont les comptes ne contiennent pas de trace. Enfin, nous avons dit que les difficultés de contrôle des dépenses sont analogues. Les justifications des travaux exécutés par les Compagnies ne sont pas produites.....

La Cour a conclu à la création d'une comptabilité spéciale dans laquelle seraient décrites et centralisées toutes les recettes et toutes les dépenses, même celles qui proviennent de travaux effectués par les Compagnies.....

Ainsi pendant les années 1884 à 1887, sur environ 563 millions, 300 millions représentant des versements en nature ont échappé, d'une façon absolue, au contrôle de la Cour ».

Pour donner satisfaction à la Cour des Comptes la loi de finances du 30 mai 1899 et le décret du 20 juin 1899 ont institué un comptable d'ordre auprès du Ministère des Travaux publics. Il est chargé de suivre dans ses écritures les opérations relatives :

1° aux avances en numéraire faites par les six grandes Compagnies de chemins de fer pour des travaux exécutés directement par l'Etat ;

2°) aux travaux exécutés, pour le compte de l'Etat, par les Compagnies et avec leurs deniers.

a) à titre d'avances remboursables en annuités,

- b) à titre de remboursement de dettes de garantie,
- c) à titre de contributions,
- d) le cas échéant, à titre d'emploi de fonds versés par le Trésor.

Le comptable tient ses écritures d'après les décomptes présentés par les Compagnies et doit suivre toutes les modifications apportées aux chiffres primitifs par les arrêtés de règlement. Il soumet, chaque année, à la Cour des Comptes, le résumé général des opérations qu'il est chargé de suivre. La Cour des Comptes statue sur les comptes du comptable d'ordre par voie de déclaration et constate la conformité de ce compte avec le compte général des dépenses d'établissement qui est transmis à la Cour par le Ministère des Travaux publics.

Les comptes des Compagnies sont vérifiés par les fonctionnaires chargés du contrôle des Compagnies et par l'Inspection des Finances. Ils sont ensuite présentés au Gouvernement et examinés par la Commission Supérieure de Vérification des Comptes des Ministres. Un arrêté ministériel de règlement arrête définitivement les sommes dont l'Etat se reconnaît débiteur.

Caractères spéciaux des avances en matière de chemins de fer. — Les dépenses de travaux exécutés par les réseaux doivent comprendre les intérêts capitalisés pendant la période de construction et des majorations pour frais généraux des Administrations centrales. Après vérification par le service du Contrôle financier des chemins de fer, éventuellement par l'Inspection des Finances, puis, par la Commission de Vérification des Comptes des Ministres, des arrêtés de règlement en fixent définitivement le montant. On retranche de ce total les

sommes correspondant à la part des Compagnies. Le reste représente l'avance dont l'Etat se reconnaît débiteur. Il y a lieu d'y ajouter, le cas échéant, les versements en numéraire des Compagnies.

L'Etat rembourse chaque Compagnie par des annuités échelonnées sur toute la durée de leur concession et inscrites, chaque année, au budget des dépenses. Ces annuités sont calculées dans les conditions fixées par les Conventions et doivent, en principe, couvrir chaque année les dépenses faites par les Compagnies pour l'amortissement des obligations qu'elles émettent en vue de se procurer les ressources nécessaires à l'exécution des travaux.

Sous le régime des Conventions antérieures à celles de 1883, il pouvait y avoir un écart assez sensible entre le taux payé par l'Etat et le taux effectif des emprunts des Compagnies. On avait, à l'origine, fixé pour le calcul de ces annuités, un taux forfaitaire. Les obligations émises l'ayant été à un taux inférieur à celui du forfait, il en était résulté un bénéfice pour les Compagnies. Sans doute, si la situation inverse s'était produite, le forfait conclu se fut traduit pour elles par une perte.

Depuis, on s'est appliqué à établir, de plus en plus, la concordance entre le taux des annuités payées par l'Etat et celui des emprunts réalisés par les Compagnies.

Enfin, les Conventions de 1883 ont établi une parité plus complète entre le taux des annuités dues par l'Etat et celui des emprunts des Compagnies. Le taux est calculé, pour chaque année de travaux ou d'avances en argent, d'après les charges effectives des obligations émises dans le cours de l'année. Dans ces conditions, si les obligations sont recherchées, l'Etat en bénéficie.

Les avances en matière de chemins de fer sont donc des avances à intérêts, à taux variable suivant les conditions de placement des obligations émises en contrepartie.

Les avances en espèces ou en travaux pour dépenses de premier établissement effectuées en vertu des Conventions de 1883 et de 1921, se montent actuellement à environ 4 milliards de francs (2 milliards de 1883 à 1912, 1 milliard de 1912 à 1921, 1 milliard depuis 1921 (6). Les avances en espèces sont comprises dans ce total pour environ 800 millions et représentent à peu près le 1/5^e des avances, (voir figure n° 5).

Les annuités de remboursement étaient, en 1928, de 150 millions au titre des Conventions de 1883 et de 20 millions au titre de la Convention de 1921.

Ces chiffres montrent les importantes répercussions que peuvent avoir, sur les budgets ultérieurs, les dépenses engagées par l'Etat grâce aux avances des Compagnies de chemins de fer. En vue de limiter les charges qui peuvent incomber aux exercices ultérieurs de ce chef, la loi de finances fixe, pour chaque exercice, depuis 1882, le montant maximum des dépenses que l'Etat peut effectuer sur avances des Compagnies ; l'article de la loi est en général rédigé comme suit :

« Les travaux à exécuter pendant l'année 19...., soit par les Compagnies de Chemins de fer, soit par l'Etat, à l'aide des fonds que ces Compagnies mettent à la disposition du Trésor, conformément aux Conventions,

(6) Cf. Statistique générale des Chemins de fer français. — Imprimerie Nationale.

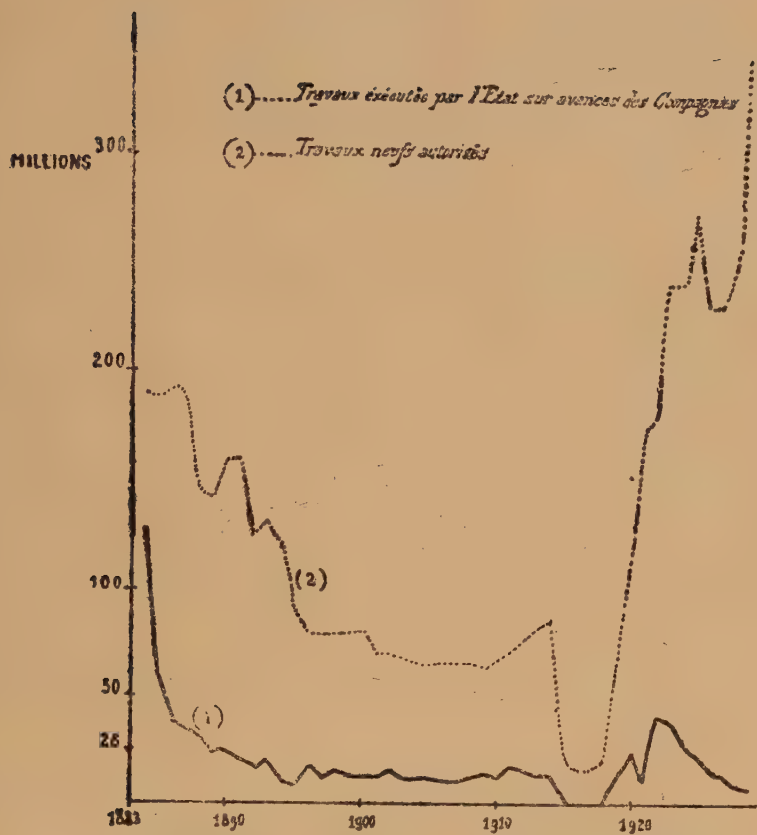


Figure N°5 — Travaux de Chemins de fer

ne pourront excéder le maximum de — francs, non compris les dépenses du matériel roulant. Les versements des Compagnies seront portés à un compte intitulé : « Fonds de concours versés par les Compagnies de Chemins de fer en exécution des Conventions de 1883 et de 1921 ». Les crédits nécessaires au paiement des dépenses seront ouverts, par décrets de fonds de concours, à mesure de la réalisation des versements effectués par les Compagnies. Les crédits non employés en fin d'exercice ne pourront être reportés qu'en vertu d'une loi ».

On retrouve là les dispositions déjà adoptées en matière d'avances pour travaux maritimes ou de navigation. Il y a lieu de noter cependant qu'il n'y a pas, dans ce cas, d'avances en travaux comme en matière de chemins de fer.

Les crédits de fonds de concours pour dépenses d' « Etudes et Travaux de Chemins de fer exécutés par l'Etat sur les fonds avancés par les Compagnies en exécution des Conventions », sont ouverts par décrets à un chapitre spécial ouvert pour « mémoire » au budget des dépenses du Ministère des Travaux publics. M. Jeanneney et M. Tinguy du Pouët, rapporteurs, ces dernières années, du budget des Conventions, l'un au Sénat, l'autre à la Chambre des Députés, ont pris prétexte de cette inscription pour « mémoire », pour s'élever contre l'application des fonds de concours aux avances en espèces pour travaux de chemins de fer, application qui ne permet, à leur avis, aucun contrôle sérieux des dépenses (7).

Sans doute, le Parlement exerce son contrôle d'une manière générale sur les dépenses des lignes nouvelles par la fixation d'un maximum des avances, mais cela n'empêche pas l'Etat d'effectuer des travaux à l'aide des avances des Compagnies pour des lignes qui, bien que déclarées d'utilité publique, sont d'une utilité fort relative. MM. Jeanneney et Tinguy du Pouët demandaient, en particulier, le remplacement du mot « mémoire » par une indication chiffrée. En vue de leur donner en partie satisfaction, un article spécial a été inséré, en

(7) Journal Officiel. — Documents parlementaires :

Sénat. — Session extraordinaire 1927, annexe n° 681 ;

Chambre. — Session ordinaire, 1925, annexe n° 1975.

Sénat. — Session ordinaire, 1926, annexe n° 235.

1929, aux « Dispositions Annuelles » de la loi de finances. Il fixe à un maximum de 5 milliards les dépenses pour « Etudes et Travaux de Chemins de fer », le chapitre correspondant du budget des Travaux publics continuant d'être ouvert pour « mémoire ».

Avances pour l'aménagement de la Haute-Dordogne. — En terminant, on doit signaler l'existence d'un compte particulier pour certaines avances faites par la Compagnie de Paris à Orléans. L'article 133 de la loi du 31 juillet 1920 prévoyait des avances de cette Compagnie pour les travaux exécutés par l'Etat en vue de l'aménagement de la Haute-Dordogne (usine de Coindre, barrage du Chavanon).

Conformément aux articles 5 et 6 de la Convention passée avec la Compagnie de Paris à Orléans, le 11 mars 1921, en exécution de l'article 133 de la loi de finances du 31 juillet 1920, les avances de cette Compagnie sont imputées à un compte spécial et rattachées au budget comme en matière de fonds de concours.

La Compagnie se procure les fonds en émettant des obligations dont l'Etat assure, en principe, l'amortissement dans les mêmes conditions que pour les avances faites en vertu de la Convention de 1883, sous réserve de certaines déductions résultant des bénéfices que la Compagnie peut réaliser du fait de la vente du courant (article 6 de la Convention du 11 mars 1921) (8).

Les avances prévues, à ce titre, pour 1929, ne devaient pas dépasser 15 millions.

(8) Journal Officiel. — Documents parlementaires. — Chambre. — Session ordinaire, 1925, annexe n° 1975.

Conclusions. — Les avances en espèces représentaient jusqu'à 1914 environ le cinquième des dépenses faites au titre des travaux d'établissement des lignes. Actuellement, elles sont beaucoup moins importantes et même ont tendance à disparaître. Comme il a été dit précédemment, la Compagnie du Midi ayant cessé ses avances en espèces, il ne reste guère que celles de la Compagnie de Paris à Orléans. Les avances en travaux qui, comme on l'a vu, ne font l'objet que d'une comptabilité administrative, se sont, au contraire, maintenues.

CHAPITRE III

LES FONDS DE CONCOURS DANS L'ADMINISTRATION DES P. T. T.

Historique. — L'étude des fonds de concours et des recettes assimilées, utilisés par l'Administration des Postes, Télégraphes et Téléphones, est particulièrement instructive. Cette Administration a employé et emploie encore des fonds de concours dans des proportions importantes, soit sous la forme de fonds de concours ordinaires, soit sous forme de recettes assimilées ou d'avances remboursables. Ces dernières, tant par leur importance, que par leurs particularités, sont des plus intéressantes à étudier. De plus, cette Administration étant dotée, depuis 1923, d'un budget annexe, l'examen de ses fonds de concours fait connaître les dispositions particulières en général adoptées pour les services doués d'une autonomie financière semblable.

Le Service des Postes a toujours utilisé les fonds de concours, principalement pour la construction des Hôtels des Postes et des bureaux. Ce sont souvent en cette matière des fonds de concours en nature : cessions gratuites de terrains, mises de locaux à la disposition de l'Administration, etc.... Les fonds de concours en espèces ne sont pas néanmoins négligeables et sont particulièrement abondants dans les grandes villes. Celles-ci désirent avoir des hôtels des postes possédant un certain

cachet artistique, il est normal, dans ces conditions, de leur demander de prendre à leur charge le supplément de dépenses qui en résulte.

L'Administration des Télégraphes, qui a fusionné en 1878 avec l'Administration des Postes, et qui était jusqu'à cette date rattachée au Ministère de l'Intérieur, a fait usage, dès 1864, de fonds de concours pour la construction de lignes et de bureaux télégraphiques. M. Sembat, dans son rapport sur le budget des Postes et Télégraphes pour l'exercice 1904, explique ainsi les raisons qui ont motivé leur emploi (1) : « Au début, les crédits accordés furent employés à l'établissement de lignes entre Paris et les chefs-lieux des départements les plus importants. Le public ayant été admis à se servir de la télégraphie électrique, ces lignes devinrent bientôt insuffisantes. Plus tard, l'abaissement des tarifs, en augmentant le trafic, eut pour conséquence l'encombrement des lignes nouvellement construites et l'apparition de vœux émis par les municipalités qui désiraient bénéficier des avantages du nouveau moyen de communication. Il eut fallu des sommes très importantes pour satisfaire toutes les demandes. L'Etat fit appel aux municipalités et aussi aux particuliers ».

Les fonds de concours, d'abord utilisés pour la construction des lignes télégraphiques et les installations de bureaux, furent rapidement étendus aux dépenses d'exploitation et d'entretien.

Les facilités qu'offre la législation des fonds de concours incitèrent bientôt l'Administration des Postes et celle des Télégraphes (fusionnées à partir de 1878) à éten-

(1) Journal Officiel. — Documents parlementaires. — Chambre — Annexe n° 1206. — Session ordinaire, année 1903.

dre d'une façon exagérée la notion de fonds de concours. Leur régime fut appliqué à des recettes budgétaires proprement dites, à de nombreuses contributions pour frais d'établissement de lignes ou de bureaux, ainsi qu'à des dépenses d'entretien ou d'exploitation dans ses divers services. En 1880, on ne comptait pas moins de 24 catégories de produits classés sous ce régime.

Aussi voit-on, à partir de cette date, la Cour des Comptes protester chaque année contre les procédés comptables de l'Administration des Postes et Télégraphes. Elle s'élève, en particulier, contre l'application de la législation des fonds de concours à des redevances d'entretien (2) : « Ainsi que nous le disions déjà dans le dernier rapport public, et particulièrement en ce qui concerne les subsides pour entretien, la contribution des tiers ne constitue pas un concours, mais le prix d'un service rendu, et c'est au Parlement qu'il appartient de régler l'emploi des redevances payées à cet effet..... La Cour, qui a pour devoir de signaler les infractions à la loi et les accroissements irréguliers de crédits que le Parlement seul a le droit d'ouvrir, insiste de nouveau pour que toutes les contributions, participations, considérées indûment comme des fonds à la disposition de l'Administration des P. et T., soient portées, à l'avenir, en recettes au budget et réglées par les pouvoirs publics. Eux seuls sont juges de l'insuffisance des crédits et de la mesure dans laquelle ils doivent être augmentés s'il y a lieu ».

À la suite des observations répétées de la Cour des Comptes, les applications de la comptabilité des fonds de concours furent un peu restreintes, et les contribu-

(2) Rapport annuel de la Cour des Comptes pour l'exercice 1887, p. 10.

tions pour l'entretien des lignes et des postes furent de nouveau considérées comme recettes budgétaires.

Entre temps, le téléphone avait fait son apparition. Tout d'abord le système de la concession fut essayé : trois concessions furent accordées en septembre 1879. Ces trois concessionnaires se groupèrent d'ailleurs peu après pour former la Société Industrielle des Téléphones. L'Etat se mit bientôt à exploiter lui aussi des réseaux et un crédit de 250.000 francs fut accordé à l'Administration des Postes et Télégraphes, pour cet usage, par la loi du 28 juillet 1882. Malheureusement, la situation budgétaire ne permettait guère d'augmenter les crédits dans un moment où des compressions étaient effectuées sur presque tous les chapitres. C'est alors qu'on eut l'idée de spécialiser les produits téléphoniques et, en leur appliquant d'une manière systématique le régime des fonds de concours, d'affecter ces ressources aux dépenses du service téléphonique.

Les produits de toute nature des réseaux téléphoniques (parts contributives, redevances d'abonnement, taxes des conversations, etc...) furent ainsi encaissés à titre de fonds de concours, déduction faite cependant de 10 % du produit des abonnements et des conversations que l'on considérait comme recettes budgétaires. Ces fonds de concours étaient rattachés aux divers chapitres du budget de l'Administration des P. et T. pour permettre en premier lieu de payer les dépenses d'entretien et d'exploitation des divers réseaux ; le surplus devait être utilisé pour l'extension des réseaux existants ou la construction de nouveaux réseaux. La Cour des Comptes ne manqua pas d'élever de vives protestations contre l'utilisation de cette procédure. Aussi, à partir de 1887, les produits du service téléphonique non affectés à des rem-

boursements d'avances ont-ils été incorporés dans les recettes budgétaires, sauf, toutefois, les parts contributives des abonnés aux frais d'établissement de leurs lignes. Les frais d'entretien et d'exploitation donnèrent lieu à l'ouverture de crédits ordinaires (297.000 francs en 1887). La loi du 16 juillet 1889 autorise le rachat des réseaux de la Société Industrielle des Téléphones à l'aide d'un emprunt contracté auprès de la Caisse des Dépôts.

L'Etat étant désormais seul chargé du téléphone, il importait de trouver les ressources financières nécessaires pour assurer le développement du service. Il ne pouvait guère être question d'en mettre les dépenses à la charge du budget général au moment même où les crédits pour l'exécution de la partie conservée du programme Freycinet avaient dû être considérablement réduits. Dans ces conditions, et par analogie avec les travaux publics, il était normal de faire appel à des avances fournies par les collectivités intéressées. C'est cette combinaison financière qui fut finalement adoptée (loi du 16 Juillet 1889).

Dès le 4 Octobre 1888, l'Administration avait passé une convention avec la ville de Limoges pour la création d'un réseau téléphonique local à l'aide d'avances faites par cette ville.

La ville de Limoges prenait l'engagement de faire l'avance à l'Etat de toutes les dépenses d'établissement, d'entretien et d'exploitation du réseau. Le montant des frais de construction et d'installation du poste central téléphonique était fixé forfaitairement au chiffre du devis de l'Administration. Le montant des frais de construction des lignes était de 150 francs par kilomètre de ligne à construire. Les frais d'entretien et d'ex-

ploitation étaient également forfaitaires. Le remboursement de l'avance devait être effectué par abandon, à la ville, des recettes téléphoniques provenant des sommes versées par les abonnés à titre de part contributive aux frais de premier établissement, ainsi qu'à titre d'abonnement. Ces modalités du remboursement s'expliquent facilement si l'on se rappelle qu'antérieurement les produits téléphoniques étaient assimilés, presque en totalité, aux fonds de concours et recevaient, comme eux, une affectation spéciale : en l'espèce, ils étaient déjà utilisés pour l'extension et l'entretien des réseaux. Cette combinaison financière était avantageuse à cette époque : les intéressés étaient dotés rapidement du téléphone et l'Etat sans avoir aucune charge initiale, pouvait prévoir une augmentation de ses recettes dès le remboursement de l'avance.

Peu de temps après, une loi approuvait une convention à peu près identique passée avec la ville de Grenoble. La généralisation du système des avances sembla bientôt la seule solution susceptible de donner satisfaction aux nombreuses municipalités qui demandaient l'installation d'un réseau téléphonique. Il importait, en premier lieu, de dispenser l'Administration d'avoir à soumettre chaque convention à l'approbation du Parlement en lui donnant, une fois pour toutes, l'autorisation d'accepter de telles avances. C'est le but de l'article premier de la loi du 16 Juillet 1889 ainsi conçu : « Le Gouvernement est autorisé à accepter, au nom de l'Etat, les offres qui pourraient lui être faites par les villes, les établissements publics ou syndicats, de verser au Trésor, à titre d'avances sans intérêts, les sommes nécessaires à l'établissement, à l'entretien et à l'exploitation des réseaux téléphoniques urbains et à affecter les produits

de chaque réseau, ainsi créé, au remboursement des avances dont il aura été l'objet, sans autre engagement de la part de l'Etat. »

La loi du 16 Juillet 1889 ne concernait que les réseaux locaux. La loi du 20 mai 1890 étendit le système des avances à l'établissement de lignes téléphoniques interurbaines. Ces deux lois furent complétées, d'une part, par l'article 76 de la loi de finances du 13 avril 1898, d'autre part, par l'article 55 de la loi de finances du 8 Avril 1910. La loi du 13 Avril 1898 étendait aux établissements d'utilité publique et aux particuliers les dispositions des lois des 16 juillet 1889 et 20 mai 1890. Celle du 8 avril 1910 avait pour but de consacrer, par un texte, les règles suivies par l'Administration des P.T.T. en matière d'acceptation ou de remboursement d'avances.

C'est au moyen de ces avances qu'ont été construites presque toutes les lignes téléphoniques départementales ainsi que de nombreux circuits interurbains. L'Administration des P.T.T. a continué à les utiliser depuis qu'elle est dotée d'un budget annexe par la loi de finances du 30 juin 1923. Ces avances ont été assimilées, au point de vue de la comptabilité, aux fonds de concours offerts à l'administration, sauf de 1904 à 1912 où elles ont été considérées comme recettes budgétaires.

En dehors des avances téléphoniques, un grand nombre de produits ont été soumis, jusqu'en 1904, aux règles de la comptabilité des fonds de concours. Ce sont les contributions versées pour l'établissement des lignes d'intérêt privé, des lignes des Compagnies de Chemins de fer, des réseaux municipaux d'incendie et de police, les parts contributives des abonnés au téléphone, etc...

A partir de 1892, les versements effectués pour des travaux d'entretien (lignes privées, lignes des Compagnies de chemins de fer), qui, antérieurement, étaient considérés comme des fonds de concours, ne sont plus soumis au régime de ces fonds. De 1904 à 1912, tous les produits, à l'exception des fonds de concours proprement dits, qui étaient encore sous le régime des fonds de concours, furent encaissés comme recettes budgétaires. On revint, cependant, en 1912, au régime des fonds de concours pour la plupart d'entre eux. Les parts contributives des abonnés dans les dépenses de premier établissement restèrent classées comme recettes budgétaires jusqu'au premier Janvier 1922, date à partir de laquelle elles furent de nouveau placées sous le régime antérieur.

Le même classement de ces recettes a été maintenu sous le nouveau régime financier de l'Administration des P.T.T.

On voit que le régime de la comptabilité des fonds de concours est utilisé par l'Administration des P.T.T. non seulement pour les avances comme cela se fait déjà en matière de travaux publics, mais encore pour des dépenses qui, faites dans un intérêt particulier, n'en conservent pas moins le caractère de dépenses publiques.



Les avances téléphoniques. — Les avances pour la construction de réseaux ou de circuits téléphoniques ont été soumises à deux régimes différents : le régime des fonds de concours et l'incorporation dans les recettes budgétaires.

Le régime des fonds de concours a été adopté tout d'abord par analogie avec les avances en matière de travaux publics. Il permet, comme on le sait, de ne pas séparer, dans deux comptabilités distinctes, des fonds destinés à alimenter certains travaux pour partie à titre de subsides et pour partie à titre d'avances. On n'a pas non plus à se préoccuper, lors de l'établissement du budget, des avances et des travaux qui seront effectués sur l'exercice. Sans doute, les avances devant nécessairement être longuement débattues, les prévisions sont possibles dans une certaine mesure, mais il n'en est pas moins vrai que les dépenses faites pendant une année sur ces fonds seront certainement bien différentes des prévisions. L'inscription pure et simple des recettes d'avances au budget et l'exécution des travaux correspondants sur crédits budgétaires sont de nature à fausser l'économie budgétaire. La comptabilité des fonds de concours permet de remédier à ces inconvénients et offre le maximum de souplesse en permettant le même contrôle administratif, législatif et judiciaire.

Il faut reconnaître, cependant, que, si l'assimilation, au point de vue comptable, des avances aux fonds de concours, ne présente pas d'inconvénients en matière de Travaux publics, il n'est pas tout à fait de même en ce qui concerne le Service téléphonique. Les avances effectuées pour l'exécution de Travaux publics sont, sans doute importantes, mais elles ne sont pas utilisées d'une manière aussi systématique que les avances faites à l'Administration des P.T.T. pour la construction de circuits ou de réseaux téléphoniques. Pendant longtemps, les avances téléphoniques ont constitué la presque totalité des sommes mises à la disposition de l'Administration des P.T.T. pour l'établissement du réseau général tout entier. Or, pour une exécution normale de ces travaux,

il est nécessaire de pouvoir disposer d'une réserve de matériel d'usage courant (fils, isolateurs, câbles, poteaux, etc...). Si, par conséquent, les crédits pour l'achat du matériel ne peuvent être délégués que fractionnairement et, pour chaque avance, au moment de son rattachement au budget, comme c'est le cas pour les recettes qui sont assujetties aux règles de la comptabilité des fonds de concours, des difficultés vont se produire. L'Administration des P.T.T. ne pourra, si l'on ne prend pas de dispositions spéciales, commencer les travaux qu'avec de grands retards, puisqu'elle devra attendre de disposer d'une certaine masse de crédits pour procéder, pour l'achat des fournitures, à des adjudications d'ensemble. Il ne serait pas, en effet, économique d'acheter séparément le matériel nécessaire à la construction de chaque circuit. A un autre point de vue, il y a lieu de noter que les questions de programme sont des plus importantes en matière téléphonique, et que l'application aux avances du régime des fonds de concours peut inciter l'Administration à s'en désintéresser.

C'est sous l'empire de ces considérations, que fut prise, en 1903, la décision de ne plus maintenir, à partir du premier janvier 1904, les avances téléphoniques sous le régime des fonds de concours et de les incorporer purement et simplement dans les recettes budgétaires, les crédits de dépenses étant eux-mêmes accordés par les lois de finances. Ce régime a certainement l'avantage d'obliger l'Administration à se préoccuper de l'établissement du programme de travaux. Il permet de connaître, dès l'ouverture de l'exercice, les crédits mis à la disposition des services, de procéder aux adjudications d'ensemble nécessaires et, par conséquent, de prendre toutes les dispositions utiles pour commencer les travaux le plus rapidement possible. A noter incidemment que,

pour l'incorporation des avances dans les recettes budgétaires, il n'est plus dérogé au principe de la spécialité et à la règle de l'université.

Cette manière de procéder présente cependant des inconvénients assez importants pour avoir nécessité en 1912, le retour au régime des fonds de concours. Il est difficile, en effet, de connaître avec une approximation suffisante, d'une part, les avances qui seront effectivement versées au cours d'une année, d'autre part, les travaux qui seront effectués. L'application des règles de prévisions habituelles en matière de recettes ne sont pas suffisantes. Or, il y a le plus grand intérêt à ce que les crédits ouverts ne soient ni inférieurs, ni supérieurs aux avances qui seront faites. Si les crédits dépassent les avances, ils n'en seront pas moins complètement utilisés. Bien plus, l'Administration des P.T.T. ne sera plus incitée à susciter le concours des collectivités, ce qui ne peut entraîner qu'une diminution progressive de ce genre de ressources (3). Dans le cas où les crédits sont inférieurs aux propositions d'avances, l'Administration est dans l'obligation de ne pas les accepter toutes ou d'obtenir des crédits supplémentaires.

En définitive, il semble que, pour les avances téléphoniques le régime le meilleur soit celui des fonds de concours. Il est certainement beaucoup plus souple que celui de l'incorporation dans les recettes budgétaires. Les inconvénients signalés peuvent être évités assez facilement.

Le principal inconvénient résultait de la nécessité où l'on se trouvait, si l'on appliquait strictement les règles de la législation des fonds de concours, d'avoir,

(3) Cf. Journal Officiel. — Documents parlementaires. — Sénat — Rapport sur le budget des P.T.T., par M. Couyba, annexe n° 115.

d'une part, à fractionner les achats de matériel, et, d'autre part, de ne pas pouvoir effectuer ces achats au moment le plus favorable pour l'Etat.

Sous le régime du budget général (antérieurement à 1923), un texte était intervenu en 1911, qui donnait au Service des P.T.T. certaines facilités à ce sujet. Un décret du 21 Octobre 1911, pris sur le vu de l'article 28 de la loi de finances du 13 juillet 1911, stipulait que, pour les travaux sur avances : « l'engagement des dépenses est valablement fait jusqu'à concurrence des crédits budgétaires disponibles, augmentés du montant des bordereaux annexés aux projets de décrets de rattachement communiqués au Contrôleur des dépenses engagées. » Dans ces conditions, on n'était plus obligé d'attendre la fin des formalités du rattachement des avances au budget pour pouvoir se procurer le matériel nécessaire.

Depuis la création d'un budget annexe pour l'Administration des P.T.T., celle-ci dispose d'un fonds d'approvisionnement permanent doté d'un crédit de 200 millions sur l'exercice 1923, qui lui permet « de choisir à son gré l'instant favorable pour ses commandes, de les sérier ou de les grouper et de profiter ainsi des conjonctures du marché (4) ». L'inconvénient signalé pour l'application, aux avances, de la législation des fonds de concours n'existe donc plus.

Comptabilité des avances téléphoniques. — A) Antérieurement à 1923. — Jusqu'à cette date, les P.T.T. étaient une administration soumise au même régime

(4) La réorganisation financière des Postes et Télégraphes, et l'Entreprise postale, par M. E. Allix. (Annales des P.T.T., janvier 1924, page 67.

que toutes les grandes administrations publiques. La comptabilité ordinaire, usitée en matière de fonds de concours, était employée pour les fonds de concours de cette administration, ainsi que pour les avances téléphoniques (sauf, pour ces dernières, de 1904 à 1912) : inscription des recettes au crédit du compte spécial de Trésorerie créé par l'arrêté du 6 juin 1863, rattachement des produits aux chapitres correspondants du budget, ouverture de crédits par décrets, report des crédits d'un exercice sur le suivant, etc... Il y a lieu de noter, cependant, que les avances téléphoniques n'étaient pas encaissées par les comptables directs du Trésor, mais par les receveurs des P.T.T., contrairement à la solution adoptée pour les avances en matière de travaux publics.

L'intervention des receveurs des Postes dans la perception des avances était utile pour permettre à l'Administration des P.T.T. de suivre, avec plus de facilités, la situation des comptes d'avances.

Deux comptes étaient ouverts dans les écritures des receveurs, l'un intitulé « Avances faites par divers pour l'installation de réseaux et de lignes téléphoniques », l'autre, sous la rubrique « Divers l/c pour l'installation de réseaux téléphoniques et de lignes interurbaines. »

Avant 1904, le receveur qui encaissait une avance devait en effectuer aussitôt le versement à la caisse du receveur des finances. Dans les écritures du receveur des Postes, le compte « Avances faites par divers pour l'installation de réseaux téléphoniques et de lignes interurbaines » devait être balancé, le jour même du versement, par une dépense d'égale somme inscrite au débit du compte « Divers l/c pour l'installation de réseaux téléphoniques et de lignes interurbaines. »

De 1912 à 1923, ce dernier compte n'était plus débité que par le receveur principal de chaque département, à qui incombait exclusivement le soin d'opérer les versements au Trésor par l'intermédiaire du Trésorier-payeur général. Ce dernier envoyait un récépissé de fonds de concours au directeur départemental des Postes, ainsi qu'une déclaration de versement au receveur principal qui la produisait dans sa comptabilité à l'appui de la dépense inscrite au compte « Divers l/c etc... ». Les directeurs départementaux transmettaient alors à l'administration centrale des P.T.T., les récépissés délivrés par les comptables directs du Trésor. L'administration centrale établissait des bordereaux récapitulant les récépissés reçus. Ces bordereaux accompagnés des récépissés, étaient transmis au ministère des finances à l'appui des projets de décrets de rattachement des fonds de concours.

En fin d'exercice, l'Administration des P.T.T. dressait, pour être transmises au ministère des finances :

a) La situation au 31 Décembre de l'année précédente des avances en cours de remboursement;

b) La situation générale des avances par département; ce dernier état devait faire ressortir :

1°) Le montant total des versements.

2°) Le montant des versements correspondant à des travaux terminés.

3°) Le montant des versements correspondant à des travaux qui n'ont pu être effectués ou n'ont pu être achevés au cours de l'exercice,

4°) L'évaluation des dépenses restant à imputer sur l'exercice suivant pour chacun des travaux qui n'ont pu être achevés au cours de l'exercice (5).

B) Régime actuel. — La loi du 30 juin 1923 a doté l'Administration des P.T.T. d'une certaine autonomie financière par la création d'un « budget annexe ». L'article 71 de cette loi, modifié par l'article 44 de la loi du 27 décembre 1923 a institué des règles particulières pour les fonds de concours et les recettes assimilées utilisés par cette Administration. Aux termes de ces articles : « Seront rattachés aux recettes du budget annexe des Postes, des Télégraphes et des Téléphones, les fonds de concours pour les dépenses de cette Administration et les versements soumis aux règles de la comptabilité des fonds de concours par l'article 28 de la loi du 13 juillet 1911 et l'article 47 de la loi du 31 décembre 1921 (6).

Des crédits égaux aux versements encaissés seront ouverts par décret, en addition aux crédits ouverts pour les dépenses du budget annexe des Postes, des Télégraphes et des Téléphones.

Les recettes seront rattachées et les crédits seront ouverts à la section du budget annexe sur laquelle sont imputées les dépenses de même nature à la charge de l'Etat.

En cas de non emploi au cours d'un exercice, les fonds ainsi rattachés seront reportés par décret aux exercices suivants où ils conserveront la même affectation.

(5) Cf. Les avances téléphoniques remboursables, par M. Mounier, Thèse, Alger 1923.

(6) Il s'agit des avances, des parts contributives et de quelques contributions.

Seront soumis aux règles ci-dessus, à partir du 1^{er} janvier 1924, les produits téléphoniques destinés au remboursement des avances reçues en exécution des lois des 16 juillet 1889, 20 mai 1890, et de l'article 55 de la loi du 8 Avril 1910 ».

Dans la nouvelle organisation, le reversement au Trésor qui était imposé par les prescriptions de l'article 52 du décret du 31 mai 1862, n'a plus à être effectué puisque la loi prescrit le rattachement des fonds de concours et des avances aux recettes des P.T.T. Les receveurs des Postes qui encaissent ces fonds n'ont donc plus à effectuer de versements aux trésoriers-payeurs généraux. On évite ainsi l'intervention des comptables directs du Trésor pour le rattachement de ces fonds. La procédure est, par conséquent, moins longue et moins compliquée.

Les directeurs départementaux transmettent à l'Administration centrale des P.T.T. les déclarations de versements délivrées par les receveurs des Postes. Celle-ci établit des bordereaux récapitulant les versements effectués. Ces bordereaux, accompagnés d'un certificat de versement de fonds de concours délivré par l'agent comptable des P.T.T., sont ensuite transmis au ministère des Finances à l'appui des projets de décrets de rattachement.

En attendant leur utilisation, les avances et les fonds de concours sont classés parmi les opérations de trésorerie dans les comptes de l'agent comptable des P.T.T.

Remboursement des avances. — Les avances téléphoniques ne sont pas remboursées par annuités comme celles effectuées pour l'exécution de travaux publics. Les

lois des 16 juillet 1889 et 20 mai 1890 prévoient que les produits des réseaux et des circuits construits au moyen de ces avances seront affectés à leur remboursement. Mais, tandis que la loi de 1889 stipule que les avances versées pour la création de réseaux urbains doivent comprendre les sommes nécessaires à la fois à l'établissement, à l'entretien et à l'exploitation des réseaux, ce qui conduirait, par suite, à n'effectuer les remboursements que sur le produit net des réseaux, la loi de 1890 autorise le remboursement au moyen du produit brut en ce qui concerne les circuits interurbains. L'application rigoureuse des prescriptions de la loi de 1889 n'était guère possible étant données les difficultés et les complications qu'aurait entraîné la détermination du produit net d'un réseau (personnel et locaux communs aux services des Postes, des Télégraphes et des Téléphones, etc...). Aussi l'Administration des P.T.T. prit-elle bien vite l'habitude de conserver à sa charge les dépenses permanentes d'entretien et d'exploitation et de rembourser les avances au moyen du produit brut des réseaux. L'article 55 de la loi de finances du 8 avril 1910 consacre, en partie, cet errement en autorisant le remboursement au moyen du produit brut, lorsque les conventions d'avances portent à la fois sur des réseaux et sur des circuits.

Ce même article est venu d'ailleurs préciser les modalités de remboursement dans le cas de souscriptions d'avances par un même intéressé pour différentes lignes ou réseaux, dans le cas d'avenants aux contrats primitifs, ou de cessions d'avances :

« Lorsqu'une avance est offerte en une fois ou successivement par un même prêteur pour l'établissement d'un ensemble de réseaux et de lignes téléphoniques, le

remboursement peut en être opéré au moyen du total des produits bruts de ces différents réseaux et lignes.

Les avances fournies par des prêteurs différents peuvent être fusionnées en un même compte au nom de l'un des intéressés, en vue de leur remboursement au moyen du total des produits bruts des différents réseaux et lignes correspondant à ces avances.

Toutefois, les avances ne peuvent être remboursées dans les conditions prévues aux deux alinéas précédents que si elles sont offertes dans un délai d'un an à compter de la date de remboursement pour solde de l'avance avec laquelle elles peuvent être cumulées ».

Ces dispositions sont des plus avantageuses pour les prêteurs puisqu'elles permettent, par le jeu d'avenants ou de groupements d'avances sur un même compte, le remboursement de réseaux ou de lignes déficitaires au moyen des produits des réseaux ou circuits productifs.

Lorsqu'un réseau donne lieu à des remboursements d'avances, les redevances d'abonnement sont portées par les receveurs des P.T.T. aux opérations de trésorerie à l'article « Divers l/c pour l'installation de réseaux téléphoniques et de lignes interurbaines. » Si le réseau ne donne pas lieu à des remboursements, les redevances d'abonnement constituent une recette budgétaire et figurent à l'article « Produit des abonnements urbains et interurbains. »

Les produits des conversations sont, au contraire, entièrement inscrits, par les receveurs des P.T.T., à des articles de recettes budgétaires. L'Administration centrale, qui connaît par des relevés envoyés par les services locaux le montant des taxes de conversation à rembour-

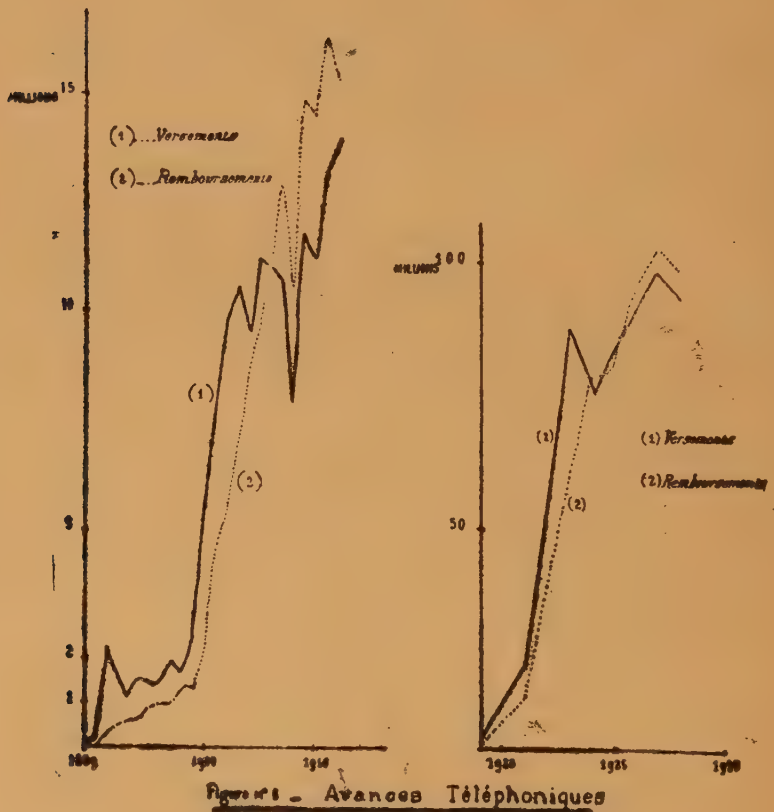
ser, fait seule la ventilation entre les produits budgétaires et les produits à transférer à un compte de Trésorerie. Ce virement antérieurement effectué par l'Agent comptable des virements de comptes du ministère des Finances sur demande de l'Administration des P.T.T., est actuellement établi par l'Agent comptable des P.T.T. depuis l'institution du budget annexe.

Les sommes remboursées sur les produits des conversations ne correspondent pas exactement aux recettes réelles effectuées. En effet, le remboursement d'un circuit a lieu pour toutes les communications échangées, qu'elles soient, de départ, d'arrivée ou de transit, sur la base de la taxe afférente à ce circuit. Or, une communication téléphonique emprunte souvent plusieurs circuits et la taxe est différente de la somme des taxes unitaires de chaque circuit composant la liaison téléphonique. Dans ces conditions, si l'on suppose que tous les circuits empruntés sont établis au moyen d'avances, le remboursement effectué pour une communication ne sera pas égal à la taxe encaissée. Il serait d'ailleurs bien compliqué, sinon impossible, de déterminer, pour chaque communication, la quote-part de la taxe relative à l'utilisation d'un des circuits.

En résumé, on voit que si, en principe, le remboursement de l'avance faite pour la construction d'un circuit est effectué à l'aide d'un produit brut de l'exploitation de ce circuit, il s'opère, en réalité, dans des conditions assez différentes, par suite des règles adoptées dans la détermination des remboursements à effectuer sur les taxes de conversation ainsi que par le jeu des avenants apportés aux engagements en cours.

Considérations sur l'emploi des avances téléphoniques. — Le réseau téléphonique français actuel a été éta-

bli, à l'exception des câbles souterrains à grande distance, en grande partie au moyen d'avances fournies principalement par les Chambres de Commerce et les départements. Le système des avances a donc joué un grand rôle dans les programmes de travaux de l'Administration des P.T.T. Il semble, toutefois, qu'elle soit amenée à les utiliser de moins en moins par suite des possibilités qu'elle a, depuis l'institution d'un budget annexe, de procéder à l'émission d'emprunts pour l'exécution des travaux de premier établissement. Le montant des avances en matière téléphonique est passé de 90.000 francs en 1889 à



10.745.000 francs en 1908, pour atteindre 100.853.000 francs en 1927 (voir figure numéro 6). Les résultats obtenus ne paraissent pas entièrement en rapport avec les dépenses ainsi effectuées. Le réseau téléphonique a dû être construit d'une manière fragmentaire au fur et à mesure des versements d'avances et l'on comprend que, dans ces conditions, sa structure ne soit pas des plus satisfaisantes.

Les avances ont tout d'abord été faites par les villes; elles ont servi à l'établissement de réseaux locaux. Par la suite, grâce au concours des communes et des départements, les communes d'un même canton ont été reliées au chef lieu de canton, puis les cantons au chef lieu du département. Lorsque les progrès de la technique téléphonique eurent permis de communiquer à des distances plus importantes, il fut nécessaire de construire de grands circuits interurbains. Sans doute l'Administration des P.T.T. trouva encore quelques avances principalement auprès des Chambres de commerce, mais, au fur et à mesure de l'augmentation de la longueur des circuits, les dépenses augmentaient dans des proportions encore plus considérables; leur construction intéressant alors davantage l'ensemble du pays, rendait plus difficile l'obtention d'un concours local. Le nombre des liaisons téléphoniques à longue distance fut ainsi, pendant de longues années, nettement insuffisant : Les attentes pour l'échange de communications interurbaines dépassaient fréquemment trois heures dans beaucoup de directions. Le service s'est amélioré dans de notables proportions depuis deux ou trois ans, par suite de l'abandon presque total du système des avances pour les grands travaux de lignes et la pose, à l'aide d'emprunts effectués par l'administration des P.T.T., soit auprès du trésor, soit dans le public, de câ-

bles souterrains à longue distance et à grande capacité (Paris-Strasbourg, Paris-Marseille, Paris-Bordeaux, Paris-Lille, Paris-Rouen, etc....).

On peut renouveler, au sujet des avances téléphoniques, les observations déjà faites pour les fonds de concours en général, et signaler à nouveau, en particulier, le supplément de dépenses qu'entraînent bien souvent les retards dans l'exécution de certains travaux, qui pourraient être effectués en même temps que d'autres, s'il ne fallait attendre le versement des avances correspondantes : il est bien évident, en effet, que le coût de la construction simultanée de deux circuits sur une même artère ayant des disponibilités, n'est pas le double de celle d'un seul circuit.

Si l'on se place maintenant au seul point de vue financier, on peut dire que les résultats obtenus ne correspondent pas aux prévisions.

Par le jeu des facilités accordées aux prêteurs (cumul d'engagements, avenants, fusions), l'Administration des P.T.T. a permis de solidariser les comptes improductifs avec les comptes productifs et a favorisé ainsi un remboursement aussi rapide que possible des avances. Le montant des remboursements effectués pendant l'année 1908 (12.906.000 francs) était supérieur à celui des versements d'avances (10.745.000 francs). A cette même date, 73 millions avaient été remboursés sur 103 millions. A la fin de l'année 1912, sur 149 millions d'avances faites depuis 1889, 141 millions étaient remboursés. A l'heure actuelle, les versements et les remboursements oscillent autour de 100 millions par an.

Le système des avances a pu présenter un certain intérêt de 1890 jusqu'en 1905 environ, les rembourse-

ments n'atteignant pas encore, à cette époque, le montant des versements d'avances. L'Etat avait pu ainsi établir un réseau assez important sans avoir à s'imposer la charge de la constitution d'un capital de premier établissement. Depuis cette époque, l'opération se réduit, pour l'Etat, au point de vue financier, à un simple virement puisque les produits téléphoniques affectés au remboursement des avances sont, chaque année, à peu près équivalents aux versements. Les prêteurs n'en supportent par moins les charges d'intérêt des emprunts contractés en vue de se procurer les fonds nécessaires. Comment, dans ces conditions, peut-on expliquer le maintien d'une telle pratique?

Lorsque l'Administration des P.T.T. ne disposait pas encore de ce que l'on appelle, improprement d'ailleurs, l'autonomie financière, il aurait été assez difficile d'abandonner de système des avances. Il n'était, en effet, guère possible d'obtenir du Parlement des crédits sur fonds budgétaires de l'importance des avances destinées à des travaux de premier établissement. En exécutant la plus grande partie de son programme sur fonds de concours, l'Administration des P.T.T. n'avait plus à soutenir à ce sujet des demandes de crédits devant le Parlement; elle conservait ainsi une certaine liberté d'action.

Il n'en est pas moins vrai que cette situation ne pouvait se maintenir longtemps sans que l'Administration ne s'aperçoive, surtout depuis qu'elle est dotée d'un budget annexe, des inconvénients présentés par l'emploi de ce système d'avances. Celles-ci ne peuvent, en effet, être intéressantes que si elles ne font pas l'objet de remboursements presque immédiats. De tels remboursements sont facilités par l'acceptation des fusions

des comptes productifs et improductifs. Ce système favorise, en outre, la construction de circuits déficitaires et peut conduire ainsi à des dépenses d'exploitation ou d'entretien excessives.

Dans ces conditions, il était logique que l'Administration des P.T.T. demandât au Parlement des modifications au régime des avances, principalement en ce qui concerne les modalités du remboursement. Les solutions suivantes ont été proposées :

a) Individualisation des comptes des lignes interdépartementales. — La création de circuits départementaux, en général peu productifs, ayant comme conséquence, grâce au cumul des avances, d'absorber les produits des lignes importantes, le Gouvernement décida, en 1908, d'individualiser les comptes des lignes interdépartementales, ce qui devait avoir pour résultat de ralentir les remboursements effectués au titre des circuits secondaires. On sait que l'article 55 de la loi de Finances de 1910 a rétabli l'ancien état de choses.

b) Remboursement par annuités en 20 ou 25 ans. — (Cette période correspond sensiblement au temps d'amortissement du matériel de lignes). Comme il aurait été difficile de trouver, dans ces conditions, des avances sans intérêts, il avait été prévu qu'elles pourraient être productives d'intérêts. Cette proposition avait fait l'objet d'un article du projet de loi de finances pour 1923 (art. 68). Dans la crainte que les avances ne fussent constituées à peu près uniquement que par des groupements financiers, des Comités d'études de travaux téléphoniques, groupements et Comités « qui auraient la possibilité, d'une part, de recevoir sur les fonds avancés un intérêt dont le taux plus ou moins élevé ne sau-

rait être un obstacle et la certitude, d'autre part, que, grâce à ces avances, les travaux qui les intéressent se poursuivraient suivant le rythme qu'ils auraient fixé » (7) cet article ne fut pas adopté.

c) Réduction des remboursements annuels. — l'Administration des P.T.T. avait fait insérer dans le projet de loi de finances pour l'année 1929. Les dispositions suivantes (8) « Les avances consenties en exécution des lois du 26 juillet 1889 et 20 mai 1890 pour l'établissement des communications téléphoniques (lignes et réseaux) sont remboursées à l'aide des $\frac{2}{3}$ du produit brut de l'exploitation de ces réseaux et circuits sans autre engagement de la part de l'Etat. En outre, il n'est pas fait état des produits des réseaux et circuits remboursés depuis plus de cinq ans..... »

On pensait ainsi diminuer les remboursements annuels et, par suite, augmenter les recettes inscrites au budget annexe. Il était d'ailleurs spécifié que ces nouvelles dispositions ne seraient pas applicables aux conventions ou avenants déjà intervenus, ainsi qu'au remboursement des avances concernant le rattachement, au réseau général, des communes non encore pourvues du téléphone. Malgré ces adoucissements, le Parlement rejeta cet article et préféra le maintien du régime antérieur, plus favorable aux prêteurs.

Ainsi, toutes les modifications demandées par l'Administration furent rejetées (9).

(7) Journal Officiel. — Documents parlementaires. — Sénat. — Session ordinaire 1923. — Annexe 327. — Rapport sur le budget des P.T.T. par M. Paul Pelisse.

(8) Article 52 du projet de loi de finances pour l'exercice 1929.

(9) Le Parlement préféra le maintien du statu-quo dans la crainte que les modifications présentées ne provoquent un ralentissement dans le développement des réseaux départementaux ou ruraux.

Il n'a donc pas été possible, jusqu'ici, de réaliser les modifications nécessaires au régime des remboursements d'avances. Elles ne jouent plus actuellement qu'un rôle secondaire, l'Etat pouvant émettre des emprunts spéciaux pour faire face aux grands travaux de l'Administration des P.T.T.. Il est, dans ces conditions, vraisemblable que les avances téléphoniques seront provisoirement abandonnées tant en raison des inconvénients signalés (exécution de travaux fragmentaires), qu'en raison des difficultés qu'elles entraînent dans la réalisation de l'équilibre du budget annexe.

Déjà l'Administration des P.T.T. a résolu de n'effectuer sur avances (réserve faite, dans l'intérêt national, du rattachement au réseau général des communes encore isolées) que des travaux immédiatement productifs et des instructions, dans ce sens, ont été adressées aux services locaux (10).

Parts contributives. — Toute personne qui demande l'installation d'un poste téléphonique doit supporter une partie des frais de premier établissement. C'est ce qu'on appelle la part contributive. Dès le début du téléphone, l'Administration des P.T.T. avait classé cette redevance sous le régime des fonds de concours. La Cour des Comptes ne manqua pas d'élever des protestations « L'attribution aux fonds de concours de la contribution des abonnés aux frais d'établissement des réseaux téléphoniques de l'Etat constitue une infraction grave aux principes de la comptabilité budgétaire. Le prix de l'abonnement et ses accessoires, s'il en existe, appartient

(10) Cf. Circulaire n° 2302 E.Tp., du 23 mars 1927. (Bulletin des P.T.T., année 1927, p. 270).

au Trésor, et ne peut être détourné des recettes de l'exercice pendant lequel le recouvrement a été opéré. L'Administration des Postes ne combat pas le principe, elle invoque l'insuffisance des ressources budgétaires, l'usage, ainsi que l'adhésion du Ministre des Finances..... La Cour a le devoir de signaler les infractions à la loi et les accroissements irréguliers de crédits que le Parlement seul a le droit d'ouvrir..... » (11).

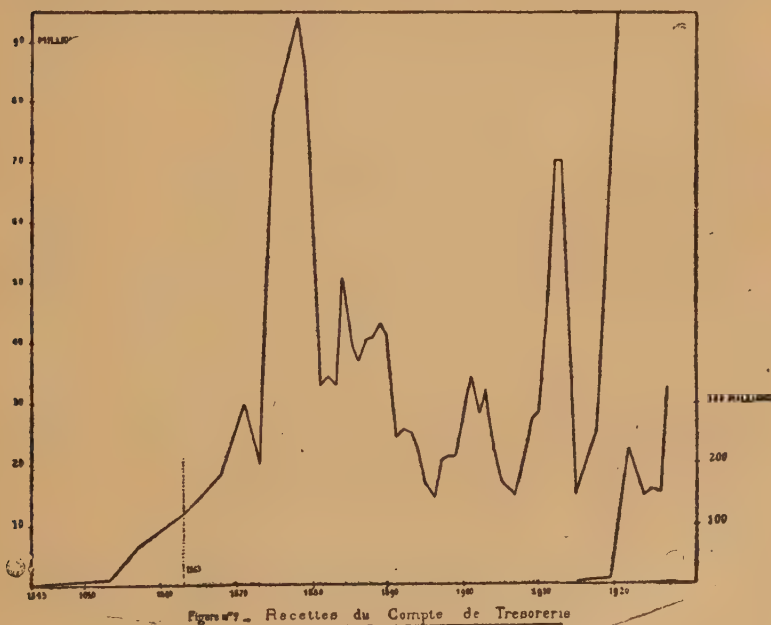
Malgré ces observations, les parts contributives restèrent sous le régime des fonds de concours jusqu'en 1904, date à laquelle toutes les recettes des P.T.T. antérieurement assimilées aux fonds de concours, furent considérées comme recettes budgétaires. Le régime des fonds de concours est de nouveau appliqué aux parts contributives depuis le premier Janvier 1922 (article 47 de la loi de Finances du 31 Décembre 1921). Avec l'incorporation dans les recettes budgétaires des parts contributives, les dépenses de construction étaient liquidées au moyen de crédits ouverts annuellement au Service des P.T.T. Lorsque ces allocations étaient épuisées, l'Administration était dans l'obligation de refuser les demandes d'abonnement en attendant d'obtenir les crédits supplémentaires nécessaires. En appliquant aux parts contributives le régime des fonds de concours, c'est-à-dire, en définitive, en spécialisant ces produits. l'Administration des P.T.T. ayant à sa disposition les fonds au fur et à mesure de leur versement, n'a plus à craindre d'interruptions dans le rattachement des nouveaux abonnés. Cette procédure a été maintenue depuis l'institution du budget annexe.

(11) Rapport public de la Cour des Comptes sur l'exercice 1887, p. 10.

CONCLUSION

Le Ministre des Finances publie, chaque année, dans le compte général de l'Administration des Finances des renseignements sur les fonds versés à titre de fonds de concours ou de recettes assimilées au compte de Trésorerie ouvert parmi les services spéciaux du Trésor par arrêté ministériel du 6 Juin 1863.

Le graphique ci-joint (figure n° 7) indique, pour chaque année, depuis 1843, le montant des versements effectués et permet, par suite, de se rendre compte de



l'importance des sommes ainsi affectées. Il n'est pas inutile de rappeler, qu'étant donnée la dévaluation de la monnaie, lente avant 1914, rapide au cours de ces dernières années, les versements en francs de 1843 ne peuvent être comparés aux versements effectués en francs de 1914 ou de 1930, et que toute statistique portant sur une aussi longue période doit nécessairement être interprétée.

Malgré le changement de valeur de la monnaie, on peut cependant constater :

1°) Une augmentation progressive des versements de 1843 à 1878.

2°) Une diminution des fonds de concours et des recettes assimilées de 1878 à 1896 sous l'influence, tout d'abord, des méthodes financières utilisées dans les premières années de l'exécution du programme Freycinet, puis ensuite, de l'exécution au ralenti de la partie de ce même programme conservée après la crise économique de 1882.

3°) Une nouvelle augmentation à partir de 1896, grâce au développement des avances téléphoniques et à une reprise des travaux publics.

4°) Une nouvelle baisse en 1904, due à l'inscription des avances téléphoniques au budget à titre de produits budgétaires. Ces recettes sont d'ailleurs reclassées, à partir du premier Janvier 1912, comme fonds de concours et les versements au compte de trésorerie augmentent à nouveau.

5°) La guerre de 1914 provoque évidemment une diminution considérable des versements. Les travaux reprennent dès 1919. 225 millions sont portés, en 1922, au crédit du compte de fonds de concours. L'inscrip-

tion, à partir de 1923, des fonds de concours des P.T.T. à un compte de Trésorerie dans les écritures des comptables des P.T.T. sans rattachement au Trésor, entraîne tout d'abord une diminution d'environ 75 millions dans le montant des fonds de concours versés au compte général. Celui-ci grossit cependant rapidement sous l'influence de la dépréciation monétaire et de l'assimilation aux fonds de concours en 1926, des produits de l'aliénation des approvisionnements et des immeubles reconnus inutiles à l'armée ou à la marine. Les versements ont ainsi atteint 325 millions en 1927, ce qui représente à peu près l'importance, si l'on tient compte de la dévaluation du franc, de ceux effectués à la veille de la guerre.

Les fonds de concours et les recettes assimilées versés chaque année au Trésor sont donc, en définitive, restés stationnaires depuis une vingtaine d'années.

On sait cependant que les assignations de recettes, qui se sont développées tout d'abord grâce à l'emploi de la comptabilité des fonds de concours, sont devenues de plus en plus nombreuses. Il semblerait donc, qu'abstraction faite des fonds de concours proprement dits, ces assignations auraient dû avoir pour conséquence une sensible augmentation des versements au compte général. Il n'en est rien. Sans doute, certaines de ces recettes font encore l'objet de virement à ce compte, mais, pour les plus importantes, des comptes de trésorerie spéciaux ont été ouverts. (Prélèvement sur le pari mutuel, produits des legs et donations, etc...).

En ce qui concerne plus particulièrement les fonds de concours, une des principales causes de leur stagnation doit être recherchée dans la formule de collaboration entre l'Etat et les collectivités intéressées en faveur depuis quelques années, et dont il a été fait un certain

nombre d'applications : Au lieu d'utiliser des fonds de concours et de continuer à gérer lui-même certains services, l'Etat les transforme en offices publics ou en établissements publics autonomes. Le nombre de ces organismes a considérablement augmenté depuis dix ans. Disposant d'un budget particulier, ces organismes sont chargés, sous le contrôle du pouvoir central, de satisfaire à des besoins nouveaux ou d'administrer plus « industriellement » certains services antérieurement gérés par l'Etat lui-même. Dans ces offices ou établissements publics, les collectivités plus spécialement intéressées ont une part de direction.

Cette nouvelle formule, qui est susceptible de présenter de graves inconvénients pour les finances du pays, a du moins l'avantage de permettre ainsi aux intéressés de participer plus effectivement à la gestion de ces services. L'Etat subventionne en général ces organismes. Il n'exécute plus aucun travail et ne peut donc recevoir, en ce qui les concerne, de fonds de concours. En particulier, la création des ports autonomes de Strasbourg, du Havre et de Bordeaux a déjà supprimé la possibilité de fonds de concours importants. Il n'est pas douteux que si cette évolution devait encore s'accentuer, les fonds de concours pour travaux de ports disparaîtraient à peu près entièrement.

On a essayé après la guerre d'une autre formule qui, si elle devait prendre de l'importance, serait également de nature à provoquer une diminution des fonds de concours versés à l'Etat : c'est le système de la concession de travaux publics à des sociétés formées par les collectivités intéressées et dans lesquelles l'Etat lui-même est actionnaire ou se contente d'apporter sa garantie. En contre-partie, il participe aux bénéfices. C'est ainsi que la loi du 27 mai 1921 a prévu, pour l'aménagement du

Rhône, la constitution d'une société formée par le groupement de collectivités et de particuliers. Le capital-action doit être égal au $1/10^e$ des fonds nécessaires à l'exécution des travaux. Pour le reste, il est prévu des émissions d'obligations garanties par l'Etat. Les sièges du Conseil d'Administration doivent être ainsi répartis : 40 % aux représentants de l'Etat, 26,6 % aux collectivités, et 33,4 % aux particuliers.

Sous l'influence de ces diverses mesures, les fonds de concours n'ont pas augmenté, malgré les nombreux travaux entrepris au cours de ces dernières années. Il semble qu'il doive en être ainsi pendant longtemps encore. Toutefois, il est vraisemblable que si les offices publics ou établissements publics continuent à se multiplier, les subventions qui devront leur être allouées par l'Etat, pour les aider à équilibrer leur budget, deviendront très importantes. Le besoin d'un contrôle plus rigoureux de ces organismes se fera alors sentir et il est probable qu'un grand nombre d'entre eux seront supprimés, l'Etat assurant à nouveau la gestion de ces services. Il est bien évident qu'une telle conjecture ne pourrait que favoriser le développement des fonds de concours.

Vu : le Président de la thèse

Edgard ALLIX

Vu : Le Doyen de la Faculté

A. BERTHELEMY

Vu et permis d'imprimer

Le Recteur de l'Académie de Paris

S. CHARLETY

BIBLIOGRAPHIE

I. — SCIENCE DES FINANCES ET ECONOMIE POLITIQUE

ALLIX (E). — Traité élémentaire de Science des Finances et de législation financière française. 5^e édition, 1927 (Librairie Rousseau).

COLSON (C.). — Cours d'Economie Politique (Librairie Gauthier-Villars), 6 volumes.

FERET DU LONGBOIS. — Cours de Comptabilité et de Droit budgétaire (Librairie de l'Enseignement technique).

FOIGNET. — Manuel élémentaire d'Economie politique.

JÉZE. — Théorie générale du budget. 6^e édition, 1922. (Librairie Giard).

SAY (L.). — Dictionnaire des Finances (2 volumes). (Librairie Berger-Levrault).

STOURM. — Le budget. 5^e édition (Librairie Félix Alcan).

VOGUET. — Le décret du 31 mai 1862 et actes modificatifs, 3^e édition, 1928. (Librairie Berger-Levrault).

II. — THESES

BIZOUARD DE MONTILLE. — Les finances publiques et les Compagnies de Chemins de fer. (Paris, 1900).

CENDRE. — L'offre de concours en matière de Chemins de fer. (Paris, 1927).

COUTURIER DE ROYAS. — Des offres de concours et de subventions en matière de travaux publics, (Lyon, 1913).

LECHEVALIER. — Du rôle économique et financier des Chambres de commerce dans les ports maritimes, (Paris, 1906).

LE TROCQUER. — De la politique économique, administrative et financière à suivre en matière de Travaux publics. (Ports maritimes et canaux). (Paris, 1914).

MOUNIER. — Les avances téléphoniques remboursables. (Alger, 1923).

WEILL. — Des comptes spéciaux du Trésor, (Paris 1923).

III. — *OUVRAGES DIVERS*

HAURIOU. — Précis élémentaire de droit administratif. (Librairie Sirey).

LUCAS. — Etude historique et statistique sur les voies de communication de la France. (Imprimerie Nationale, 1873).

COUR DES COMPTES. — Rapports annuels. (Imprimerie Nationale)

MINISTERE DES FINANCES. — Comptes généraux de l'Administration des Finances. (Imprimerie Nationale).

MINISTERE DES P.T.T. — Rapports annuels sur la gestion financière et sur la marche générale des services (à partir de 1923) (Imprimerie nationale).

MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS. — Statistique des Chemins de fer français. (Imprimerie Nationale).

IV. — *REVUES, PUBLICATIONS, JOURNAUX*

Journal Officiel.

Revue de Science et de Législation financière.

L'Economiste français.

Bulletin de Statistique et de Législation comparée.

Collection des lois et décrets (Duvergier).

Annales des P.T.T.

V. — INSTRUCTIONS ET REGLEMENTS

COUR DES COMPTES. — Notes pour MM les Conseillers référendaires et Auditeurs. (Imprimerie Nationale).

MINISTERE DES FINANCES. — Instruction générale. (Imprimerie Nationale).

MINISTERE DES P.T.T. — Bulletin des P.T.T. (Imprimerie Nationale) (Instruction générale).

VI. — DOCUMENTS PARLEMENTAIRES. (*Chambre et Sénat*)

Rapports sur le budget du Ministère des Finances, des P.T.T., des Travaux publics, des Conventions. — Rapports généraux — Exposé des motifs des projets de budget.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
--------------------	---

PREMIERE PARTIE

LE REGIME DES FONDS DE CONCOURS

CHAPITRE I . — Les fonds de concours proprement dits	9
CHAPITRE II . — Les avances	40
CHAPITRE III. — Les recettes assimilées	51

DEUXIEME PARTIE

PRINCIPALES APPLICATIONS

CHAPITRE I . — Les fonds de concours en matière de travaux publics	71
CHAPITRE II . — Les fonds de concours en matière de chemins de fer	91
CHAPITRE III. — Les fonds de concours dans l'Adminis- tration des P.T.T.	111
CONCLUSION	139
BIBLIOGRAPHIE	145

